



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA-ADJUNTA AO COMANDO DA MARINHA

PARECER Nº 00124/2021/CJACM/CGU/AGU

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 63150.000724/2021-92.

INTERESSADOS: COMANDO DA MARINHA (OM: COMISSÃO NAVAL BRASILEIRA EM WASHINGTON).

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO.

I - RELATÓRIO

1. A COMISSÃO NAVAL BRASILEIRA EM WASHINGTON- CNBW encaminha para análise desta Adjunta Naval processo eletrônico visando a elaboração de manifestação jurídica acerca da legalidade de procedimento licitatório, sob a modalidade Pregão, cujo objeto consiste na *contratação de serviço de limpeza e manutenção de equipamentos, com fornecimento de mão de obra e material*, a ser prestado nas instalações da Comissão Naval Brasileira em Washington, sediada nos Estados Unidos da América.

2. O processo administrativo restou instruído com os seguintes principais documentos:

- a) Comunicação Interna nº 02/2021 do Presidente da Comissão Permanente de Licitação, à fl. 01;
- b) Comunicação Interna nº 02/2021 do Encarregado da Divisão de Material e Serviços Gerais, com cotações, às fls. 02 a 40;
- e) Mapa Comparativo de Preços, à fl. 41;
- d) Formalização da Demanda, à fl. 42;
- e) Declaração de Disponibilidade e Adequação Orçamentária, à fl. 43;
- f) Mapa de Riscos, às fls. 44 a 48;
- g) Portaria nº 11/CNBW, de 29 de dezembro de 2020, à fl. 49;
- h) Portaria nº 12/CNBW, de 29 de dezembro de 2020, à fl. 50;
- i) Declaração, à fl. 51;
- j) Minuta do Edital redigido em Português, às fls. 52 a 66;
- k) Termo de Referência redigido em Português, às fls. 67 a 74;
- i) Minuta de contrato redigido em Português, às fls. 75 a 87;
- m) Proposta de Preço redigida em Português, à fl. 88;
- n) Informações sobre o Pregão redigida em Português, às fls 89 a 90;
- o) Pesquisa de Satisfação redigida em Português, à fl. 91;
- p) Minuta do Edital e Apensos redigidos em Inglês, às fls. 92 a 114;

- r) Despacho, à fl. 119; e
- s) Termo de Remessa, à fl. 120.

3. Por fim, vale destacar que a presente manifestação fundamenta-se nos incisos I e VI, alínea "a", da Lei Complementar nº 73/1993 c/c parágrafo único do art. 38 da lei nº 8.666/1993.

4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - PRELIMINAR - DA NECESSIDADE DE TRADUÇÃO DOS DOCUMENTOS REDIGIDOS EM LÍNGUA ESTRANGEIRA.

5. Segundo consta no art. 224 da Lei nº 10.406/2002, Código Civil Brasileiro, "*os documentos redigidos em língua estrangeira serão traduzidos para o português para ter efeitos legais no País*".

6. Constam nos autos vários documentos redigidos em língua estrangeira (inglês), entretanto, a Administração Naval também fez juntar aos autos documentos equivalentes traduzidos por auxiliar local (tradução livre). Neste ponto, vale destacar que esta análise jurídica levará em consideração apenas os documentos redigidos em língua portuguesa, partindo-se da premissa de que os mesmos refletem, de modo fidedigno, o quanto estabelecido nos documentos redigidos em língua estrangeira.

7. Vejamos, no ponto, o que o Tribunal de Contas da União entende acerca da matéria:

Acórdão 2203/2015-Plenário:

Os contratos redigidos em língua estrangeira devem ser traduzidos para a língua portuguesa nas hipóteses expressamente previstas em lei, quando houver solicitação nesse sentido por parte dos órgãos de controle, interno ou externo, ou por parte de qualquer interessado que tiver acesso ao contrato com amparo na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

[...]

Ao tratar da exigência de tradução nos contratos, prevista no art. 224 do Código Civil, aduziu o relator que "a exigência indiscriminada de tradução sem que se preveja qualquer utilização para tanto, terá apenas o efeito de criar um ônus meramente burocrático para as empresas e cidadãos, aumentando os custos da realização de negócios", de forma que a interpretação a ser conferida ao dispositivo legal é no sentido de que "a tradução deve ocorrer quando for prevista uma utilidade para tanto".

Assim, concluiu o relator que, "além das hipóteses previstas expressamente em lei, deveria ser providenciada a tradução quando houver solicitação por parte dos órgãos de controle e por parte de qualquer cidadão, quando da disponibilização de documentos com fulcro na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)".

O Plenário do Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, acolheu parcialmente os embargos, conferindo a seguinte redação ao acórdão recorrido:

"De acordo com o princípio da publicidade, nos futuros contratos redigidos em língua estrangeira, providencie a tradução do instrumento para a língua portuguesa nas seguintes hipóteses: a) quando houver solicitação nesse sentido efetuada por órgão de controle interno ou externo; b) quando houver solicitação nesse sentido efetuada por interessado que tiver acesso ao contrato com fulcro na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

II.2 - DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

8. Preliminarmente, fixa-se que a presente análise tem finalidade primordial de abranger os aspectos formais do processo administrativo ora analisado, especialmente relacionados à legalidade e à constitucionalidade do feito, sem incursões no mérito dos atos administrativos até então praticados, nos termos do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, Enunciado BPC nº 07:

"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."

9. É que a finalidade da atuação consultiva da Advocacia-Geral da União é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico, à luz do ordenamento pátrio e expertise consultiva acumulada, recomendando eventuais providências para salvaguardar a Autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada, portanto, reforça-se que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, assim, aqueles de natureza técnica ou meramente administrativa, em relação aos quais, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração Naval, observados os requisitos legalmente impostos.

10. As recomendações e demais observações contidas neste Parecer não possuem caráter decisório e/ou vinculativo, menos ainda, qualidade de instrumento de auditoria, competindo à autoridade interessada, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações apresentadas por este órgão consultivo.

II.3 - DA REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

11. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

12. Com efeito, no que pertine especificamente à licitação, bem como aos contratos/convênios e outros ajustes, de acordo com a Orientação Normativa AGU nº 2/2009, o

processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas, em conformidade com o Anexo da Portaria Interministerial MJ/MPOG nº 1.677, de 7 de outubro de 2015, no caso de órgãos integrantes do SISG, e Portaria Normativa MD nº 1.243/2006, para os órgãos militares, que também dispõem sobre procedimentos gerais referentes à gestão de processos.

13. Cita-se, ainda, como regulamento desta atividade, os capítulos 36 e 37 da NODAM, SGM-105(Ostensivo), que tratam, no âmbito interno do Comando da Marinha, dos processos e dos procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo.

II.4 - DIFERENÇA ENTRE LICITAÇÃO REALIZADA NO EXTERIOR E LICITAÇÃO INTERNACIONAL.

14. Conforme mencionado no PARECER nº 00276/2019/CJACM/CGU/AGU, existem três tipos de procedimentos para a aquisição de bens ou de serviços, quais sejam:

a) Licitação nacional - procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.666, de 1993, em que é esperada a participação de empresas nacionais. Para as empresas estrangeiras participarem desse certame, como regra, devem estar instaladas no país (necessitando apresentar o decreto de autorização, na forma do inciso V do art. 28 da Lei nº 8.666, de 1993, para habilitação jurídica);

b) Licitação internacional - é a realizada no Brasil, mas divulgada no exterior, com a participação de empresas estrangeiras que não possuem funcionamento no país. Deve ser também regida pela Lei 8.666, de 1993, bastando, porém, que as empresas estrangeiras apresentem documentos de habilitação equivalentes e a representação legal no Brasil para participarem, na forma do § 4º do art. 32 da Lei nº 8.666, de 1993;

c) Aquisição, contratação e alienação por comissão ou repartição no exterior: são aquelas realizadas por comissões ou repartições sediadas no exterior, sob o ordenamento jurídico local da contratação, razão pela qual não lhes são aplicáveis todas as disposições da Lei 8.666, de 1993, mas aplicáveis os princípios básicos, conforme dispõe o artigo 123 da lei de licitações.

15. Diante do que foi exposto, devemos estabelecer a premissa da presente análise, qual seja: análise de processo licitatório conduzido por comissão sediada no exterior (terceira hipótese - item "c").

II.5 - DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADA - "PREGÃO ELETRÔNICO"

16. A Lei nº 10.520/2002 conceitua o Pregão como modalidade licitatória adequada "para a aquisição de bens e serviços comuns" (art. 1º), ou seja, "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado" (art. 1º, parágrafo único).

17. Já o Decreto nº 10.024/2019 estabeleceu que *"a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória"* (art. 1º, §1º).

18. Vale ressaltar que compete ao gestor definir se o bem/serviço objeto do certame se caracteriza ou não como comum, assumindo a responsabilidade por tal declaração, nos termos da orientação normativa nº 54/2014, da Advocacia-Geral da União, vejamos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 54, DE 25 DE ABRIL DE 2014: "COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."

19. À fl. 71, consta a manifestação da autoridade competente, atestando que o objeto do presente processo licitatório possui natureza comum, nos termos seguintes:

Trata-se de serviço de prestação continuada, sendo classificado pelo inciso II, do art. 3º do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, como de natureza comum, sendo este de padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais de mercado.

II.6 - DO REGULAMENTO APLICÁVEL AO CASO CONCRETO

20. Sabe-se que a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 30 de abril de 2008, que dispunha sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, foi revogada pela Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (vide art. 74 desta), que, em contrapartida, foi alterada pela Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020, do Ministério da Economia.

21. Vejamos as alterações normativas produzidas pela Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020, do Ministério da Economia.

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia." (NR)

"ANEXO VI

SERVIÇO DE VIGILÂNCIA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

**A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização,
Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia**

disponibilizará, por meio de Cadernos de Logística, os procedimentos referenciais para a composição da planilha de custos e formação de preços nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra executados de forma contínua ou não em edifícios públicos." (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017:

I - os §§ 1º a 6º do art. 24;

II - o anexo III; e

III - a alínea "c" do item 7, o item 8 e a alínea "a" do item 11 do Anexo IX.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor:

I - em 1º de outubro de 2020, quanto ao inciso III do art. 2º; e

II - na data de sua publicação, quanto aos demais.

22. Desta forma, neste processo administrativo, devem ser aplicadas as regras da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017, com as alterações promovidas pela Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020, do Ministério da Economia.

23. Outrossim, **recomenda-se que a OM Assessorada esclareça nos autos se a pretensa contratação envolverá a aplicação do regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, o que, em tese, atrairia a incidência da Portaria nº 21.262, de 23 de setembro de 2020, do Ministério da Economia, que estabelece procedimentos referenciais para a composição da planilha de custos e formação de preços nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, executados de forma contínua ou não, em edifícios públicos, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e do Anexo VI da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017 (com a redação dada pela Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020, do Ministério da Economia).

24. No que se refere à Portaria nº 21.262/2020, destaca-se o art. 4º do referido normativo:

Serviço de limpeza e conservação

Art. 4º Para os serviços de limpeza e conservação, executados de forma contínua ou não, em edifícios públicos, os Cadernos de Logística serão elaborados observando os índices de produtividade por servente em jornada de 8 (oito) horas diárias, dentro dos seguintes parâmetros, no mínimo:

I - áreas internas com produtividade de 800 a 1200 m² (oitocentos a mil e duzentos metros quadrados);

II - áreas externas com produtividade de 1800 a 2.700 m² (mil e oitocentos a dois mil e setecentos metros quadrados);

III - esquadrias externas com produtividade de 300 a 380 m² (trezentos a trezentos e oitenta metros quadrados); e

IV - fachadas envidraçadas com produtividade de 130 a 160 m² (cento e trinta a cento e sessenta metros quadrados).

Parâmetros para todos os serviços

Art. 5º Os procedimentos referenciais para a composição da planilha de custos e formação de preços que serão estabelecidos nos Cadernos de Logística considerarão apenas as condições ordinárias de contratação, não incluindo necessidades excepcionais na execução do serviço que venham a representar custos adicionais para contratação.

25. **Por outro lado, recomendamos à Administração Naval o atendimento, na medida do possível e observadas as peculiaridades locais, ao previsto no caderno de logística elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, especialmente relacionado com os serviços de limpeza, asseio de conservação, disponível no sítio eletrônico https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/servicos_limpeza.pdf.**

26. Por fim, vale destacar o quanto disposto no art. 35 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017:

"Art. 35. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos por esta Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber".

27. A utilização dos modelos de edital e de contratos elaborados pela Advocacia-Geral da União é medida contributiva ao preceito constitucional da eficiência e que preza pela uniformidade da atuação da Administração Pública, conferindo segurança jurídica ao processo de licitação e à execução das políticas públicas e atividades administrativas que as apoiam. Porém, esta indicação de uso não dispensa o cuidadoso exame do caso concreto, pela Administração - ao redigir as minutas -, de modo que, diante de peculiaridades de determinada espécie, devem ser promovidos os ajustes necessários nos modelos de maneira a afeiçoá-los às especificidades técnica e/ou jurídica do caso. Ressalva-se que é possível que o próprio órgão ou entidade da Administração Pública decida pela não utilização ou adoção de alterações nos modelos, desde que mediante justificativa devidamente fundamentada expressa nos autos.

28. Neste ponto específico, devemos destacar que consta nos autos, à fl. 51, a declaração da autoridade competente, em que a mesma atesta que observou, na medida do possível e observadas as peculiaridades locais, as minutas de Edital e Contrato, elaboradas pela Advocacia-Geral da União. *In verbis*:

Declaro que, atendidas as peculiaridades locais, nos termos do art. 123 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as minutas do Edital, contrato e termo de referência, integrantes deste Processo Licitatório foram elaborados em observância aos modelos da Advocacia-Geral da União.

II.7 - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

29. A seguir, passaremos à verificar o atendimento dos requisitos previstos na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017, conjugados com as regras da Lei nº 8.666/1993, necessários à instrução do procedimento licitatório.

a) Do Termo de Formalização de Demanda

30. O Termo de Formalização de Demanda, segundo o inciso I do art. 21 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017, representa o início do planejamento da contratação pretendida, traduzindo-se em um documento onde serão apresentadas, dentre outras, as justificativas relacionadas à necessidade da contratação, a quantidade de serviço a ser contratada e a previsão de data para início da prestação dos serviços (Modelo - Anexo II da referida Instrução Normativa).

31. Referido documento consta nos autos à fl. 42.

b) Do Planejamento da Contratação

32. O art. 20 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017 aponta que o planejamento da contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

- I - Estudos Preliminares;
- II - Gerenciamento de Riscos; e
- III - Termo de Referência ou Projeto Básico

Dos Estudos Preliminares

33. O Art. 24 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017 (alterado pela Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020, do Ministério da Economia) informa que, "*com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia*".

34. **Assim sendo, recomendamos que a OM Assessorada providencie a juntada aos autos dos *Estudos Preliminares*, a serem elaborados nos moldes previstos na Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, do Ministério da Economia.**

Do Gerenciamento de Riscos

35. Gerenciamento de riscos é o conjunto de ações para identificação dos principais riscos que permeiam o processo de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos. Toda licitação tem riscos que são inerentes ao próprio procedimento licitatório ou por força das características do objeto a ser adquirido, em todas as suas etapas. O referido instrumento visa modernizar as contratações e permitir que antes de ser realizado um gasto público, haja uma avaliação das principais ocorrências verificadas no passado, as quais podem advir novamente, bem como das medidas que podem mitigar essas ocorrências e dos responsáveis por sua implementação.

36. O Gerenciamento de Risco (segunda etapa do Planejamento da Contratação) visa, portanto, proporcionar uma análise objetiva e mensurável do objeto em todas as fases do procedimento da contratação, para permitir ao gestor o controle de eventuais situações que possam impedir ou interferir o alcance pretendido com a contratação do serviço.

37. Segundo o art. 25 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017, o Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

38. Nos termos do art. 26 da mesma Instrução Normativa, o Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento denominado Mapa de Riscos.

39. Consta nos autos, às fls. 44/48, o referido Mapa de Gerenciamento de Riscos.

Termo de Referência

40. O termo de referência, de acordo com o que preceitua o item XI do art. 3º do Decreto nº 10.024/2019, é o documento que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia e suprimento, e o prazo da execução do contrato. Tal documento deverá ser aprovado motivadamente pela autoridade competente, conforme art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019.

41. Segundo o art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017 é dever da Administração Pública utilizar os modelos de minutas padronizadas de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V da IN, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, no que couber.

42. Às fls. 67/74, consta minuta de Termo de Referência. **Recomenda-se que a referida minuta seja expressamente aprovada pela autoridade competente.**

c) Justificativa da Contratação

43. Acerca da justificativa da contratação, cumpre à Administração Naval instruir os autos com uma análise técnica consistente, referente às razões de sua instauração, de seus objetivos, da quantificação da demanda e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos.

44. Vale ressaltar que não cabe ao órgão jurídico adentrar no mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível,

orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

45. No presente caso, a Administração Naval apresentou à fl. 42 do Termo de Formalização da Demanda, a seguinte justificativa:

1. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO.

Justifica-se a contratação do serviço de limpeza, diante da necessidade, permanente, do referido serviço especializado, para a conservação e organização do edifício desta Comissão Naval e áreas adjacentes, a serem prestados de forma contínua nesta Comissão.

d) Autorização para a abertura da Licitação

46. No caso vertente, tal exigência foi cumprida à fl. 01 dos autos.

e) Pesquisa de mercado

47. Na lição de MARÇAL JUSTEN FILHO, *"A Administração deve estimar os custos necessários à satisfação das suas necessidades. Mas essa estimativa não pode fazer-se em termos meramente aparentes, de modo inútil. A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerar concretamente todos os fatores de formação dos custos"* (Pregão. 6ª. ed. São Paulo: Dialética, 2013, p. 87).

48. A pesquisa ampla e idônea é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente, na medida em que define parâmetros máximos para análise acerca da exequibilidade e aceitabilidade das propostas.

49. Ademais, segunda consta no Art. 9º da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, *"na pesquisa de preço relativa às contratações de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, observando, no que couber, o disposto nesta Instrução Normativa"*.

50. Neste sentido, cumpre ao gestor avaliar a congruência dos preços pesquisados, desconsiderando eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis, já que distorcem a análise do resultado ao se situar à margem da linha de tendência de mercado.

51. Segundo o TCU, *"A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência"* (Acórdão nº 403/2013. Informativo nº 139).

52. Dessa forma, a Administração utilizará os elementos de pesquisa ditados pela norma, de acordo com o critério que dimensione da forma mais fidedigna os custos do objeto pretendido, atentando para os requisitos específicos traçados para cada paradigma, a exemplo do número de cotações exigidas, a forma de cálculo do resultado (valor médio ou menor valor apurado), bem como os elementos para a formalização da solicitação de orçamentos junto a fornecedores.

53. *In casu*, a OM Assessorada realizou a pesquisa mercadológica de fls. 03/40, consolidando os dados obtidos no Mapa Comparativo de Preços de fl. 41.

54. **De todo modo, recomendamos à OM assessorada que ateste nos autos, se for o caso, a observância do quanto disposto no Art. 9º da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, que estabelece que "na pesquisa de preço relativa às contratações de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, observando, no que couber, o disposto nesta Instrução Normativa".**

f) Previsão de recursos orçamentários

55. A transparência em relação à questão orçamentária é requisito indispensável quando estamos diante de contratações envolvendo recursos públicos, devendo, como regra, o órgão responsável pelo procedimento licitatório juntar aos autos **declaração de disponibilidade orçamentária** (arts. 7º, § 2º, III, e 38, *caput*, ambos da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 8º, IV, do Decreto nº 10.024, de 2019) - o crédito existe e está reservado para a despesa, e **declaração da adequação orçamentária** (art. 16, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e art. 55, V, da Lei nº 8.666, de 1993) - o crédito existente, pela identificação de sua rubrica, se adéqua à despesa que será efetuada e às leis orçamentárias reitoras.

56. Entretanto, vejamos o que consta na Orientação Normativa nº 52/2014, da Advocacia-Geral da União:

"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".

57. As referidas declarações foram acostadas à fl. 43.

g) Da fixação do valor da contratação em moeda estrangeira (dólar)

58. Segundo consta no Decreto-Lei nº 857, de 1969 - em plena vigência - são nulos de pleno direito os contratos, títulos e quaisquer documentos, bem como as obrigações que, exequíveis no Brasil, estipulem pagamento em ouro, ou em moeda estrangeira.

59. Considerando que o presente processo licitatório e a conseqüente contratação serão realizados pela Comissão Naval Brasileira em Washington - CNBW, entendemos como possível a fixação do valor dos serviços em moeda estrangeira (dólar).

II.8 - ANÁLISE DAS MINUTAS DE EDITAL E DE CONTRATO

60. Neste ponto específico, vale reafirmar que consta nos autos, à fl. 51, a declaração da autoridade competente, em que a mesma atesta que observou, na medida do possível e observadas as peculiaridades locais, as minutas de Edital e Contrato, elaboradas pela Advocacia-Geral da União. *In verbis*:

Declaro que, atendidas as peculiaridades locais, nos termos do art. 123 da

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as minutas do Edital, contrato e termo de referência, integrantes deste Processo Licitatório foram elaborados em observância aos modelos da Advocacia-Geral da União.

61. Diante do exposto, entendemos que a minuta de edital (fls. 52/66) e contrato (fls. 77/87) estão de acordo com o ordenamento jurídico pátrio.

III - CONCLUSÃO

62. Diante do exposto, no exercício das disposições constantes nos incisos V e VI, "a", do art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 1993 c/c art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, esta Consultoria Jurídica-Adjunta opina pela regularidade jurídico-formal do presente processo administrativo, **observadas as recomendações/sugestões constantes nos itens 23, 25, 34, 42 e 54 desta manifestação.**

63. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo deste Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo, será possível dar-se prosseguimento ao feito, sem nova manifestação deste órgão de assessoramento jurídico.

64. Vale ressaltar que a presente manifestação jurídica dispensa avaliação superior, nos termos da Orientação Normativa nº 00001/2020/CJACM/CGU/AGU, de 10 de março de 2020 (NUP: 00726.000048/2020-94).

65. **Por fim, esta Adjunta Naval coloca-se à disposição do gestor público para eventual auxílio, esclarecimento ou orientação que se fizer necessário, a fim de que a condução do presente certame ocorra de acordo com regras e normas jurídicas aplicáveis ao caso.**

Brasília, 22 de abril de 2021.

SILVIO THEORGA FILHO
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO-SUBSTITUTO
Consultoria Jurídica-Adjunta Junto ao Comando da Marinha

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 63150000724202192 e da chave de acesso 16eb2768

Documento assinado eletronicamente por SILVIO THEORGA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 619596949 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SILVIO THEORGA FILHO. Data e Hora: 23-04-2021 10:22. Número de Série: 13811908. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
