



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MJSP - POLÍCIA FEDERAL  
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE POLÍCIA FEDERAL NO CEARÁ - SR/PF/CE

Decisão nº 25947661/2022-SR/PF/CE

Processo: 08270.007712/2022-03

Assunto: **anulação de processo licitatório de prestação de serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra de vigilância patrimonial**

1. Conforme dispõe o art. 38, parágrafo único da Lei n.º 8666/1993, "As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração".

2. O Parecer n.º 00714/2022/ADV/E-CJU/SCOM/CGU/AGU (24568682) registrou uma série de recomendações, das quais se destacam os itens 86, 184, 191 a 197, 199 a 202, 208, 247 e 248:

“86. Desta feita, recomenda-se certificar nos autos se foram apresentados todos os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, apresentando as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte, referentes aos serviços e insumos (materiais/uniformes/equipamentos) da contratação, conforme apontado nos parágrafos supra.

184. A planilha de custos estimativa dos preços da licitação, devidamente preenchida pelo órgão público que promove a licitação, conforme os modelos da IN 5/2017, é indispensável, não se apresentando válida a indicação apenas do custo da unidade de medida ou fator de remuneração geral para os serviços que se objetiva contratar.

191. Imprescindível, também, a elaboração de manifestação técnica acerca da pesquisa realizada, de sua avaliação crítica e justificativa da formação dos preços estimados, conforme a IN 73/2020 exige, a cuidar, fundamentadamente do seguinte conteúdo mínimo:

1. quais as fontes pesquisadas e utilizadas na elaboração da planilha de custos estimativa da licitação, discriminando a fonte de cada item/módulo da planilha;
2. razão de escolha da metodologia utilizada para definição do valor estimado da licitação;
3. convenção (ões) coletiva(s) de trabalho utilizada(s) no cálculo do valor estimado pela Administração e para quais itens da planilha há incidência da convenção coletiva;

4. confirmação de que a planilha de custos e formação de preços detalhada, conforme modelos da IN 5/2017, teve todos os seus custos mensurados e estimados, sendo devidamente preenchidas;

5. atestar que os preços pesquisados consideram a convenção coletiva vigente, o mesmo tipo de serviço a ser contratado e suas especificidades, como produtividade, jornada de trabalho, tipo de área a ser limpa (se a contratação é de serviços de limpeza) e demais especificidades que precisam ser idênticas entre o objeto que se pretende contratar e os preços obtidos na fase interna da licitação para definição do valor estimativo da licitação;

6. a análise crítica dos preços estimados, mediante a indicação de eventual exclusão ou não de preços de itens específicos, e sua motivação; e a confirmação da pertinência com os preços praticados no mercado, com a indicação da pesquisa realizada no âmbito de outros órgãos públicos situados no município ou estado da federação, de modo a revelar a justeza dos preços constantes da planilha de preços elaborada pela Administração;

7. demais dados que se mostrem relevantes.

192. No caso dos autos, parece-nos que o valor estimado da contratação foi encontrado com base no resultado da média dos preços do painel de preços e da pesquisa direta com fornecedores (parâmetros dos incisos I e IV do art. 5º da IN 73/2020), conforme se depreende do Mapa de Preços e NOTA TÉCNICA.

193. Por outro lado, foi juntado aos autos a Convenção Coletiva de Trabalho.

194. Inicialmente, registra-se que - via de regra - no caso de licitação para contratação de serviços a serem executados com dedicação exclusiva de mão de obra, como na espécie, a composição e o detalhamento dos custos do orçamento estimativo devem tomar como base o modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme Anexo VII-D da IN-SEGES nº 05/2017, adaptado às características do serviço a ser licitado, devidamente preenchida pelo órgão assessorado.

195. Como se destacou em parágrafo supra, após a elaboração de sua própria Planilha de Custos e Formação de Preços, deverá a Administração comparar os valores encontrados nesta Planilha com os valores de contratações de outros órgãos públicos, atentando-se para a observância dos mesmos paradigmas, notadamente se a convenção coletiva que reflita os preços de outros órgão públicos é a mesma vigente e utilizada pelo órgão assessorado.

196. Não é juridicamente adequado, portanto, estimar os custos da contratação baseando-se somente na pesquisa de preços (preço global ou custo do posto encontrado em pesquisa de preços). O custo estimado da contratação é feito pelo preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços pelo próprio órgão licitante.

197. O valor de referência para a contratação dos serviços deve estar baseada na Planilha de Custos e não, apenas, no preço médio obtido

na pesquisa de preços de mercado. Esta última tem a finalidade de subsidiar o preenchimento da Planilha, servindo também de um meio para confirmar a justeza dos valores encontrados nesta.

199. Sobre a pesquisa de preços, observa-se que a Administração realizou a pesquisa de preços com fulcro nos parâmetros dos incisos III e IV do art. 5º da IN 73/2020 (painel de preços, contratação com outros órgãos públicos e pesquisa em sites eletrônicos).

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/painel de preços, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, 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 instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

200. A pesquisa dos insumos/materiais/equipamentos é igualmente importante por refletir parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos (Acórdão nº 710/2007-Plenário), observando os ditames da IN nº 73/2020, acima transcrita.

201. Além de indicar e quantificar os materiais, equipamentos e uniformes necessários para a prestação do serviço, indispensável fixar os preços máximos aceitáveis para eles nas tabelas da Planilha de Custos e Formação de Preços, através de pesquisa de preços. Assim, deve-se promover a cotação de preços para se chegar a um valor máximo estimado dos produtos/materiais/uniformes, conforme a IN nº 73/2020.

202. Indispensável que a pesquisa atenda a todas as recomendações acima. Razão pela qual recomenda-se uma verificação cautelosa da pesquisa de preços documentada nos autos a partir da explanação desse parecer.

208. De acordo com o que já restou explicado anteriormente, a planilha de custos e formação de preços precisa constar dos autos, devidamente detalhada, elaborada e preenchida pelo órgão assessorado, a não ser nos casos de serviços simples, situação em que poderá apresentar um modelo mais enxuto, devendo ser justificada a opção, demonstrando-se que o serviço a ser contratado seja simples a ponto de tornar inviável ou desnecessária a elaboração da planilha detalhada, com a devida motivação nos autos, nos termos do item 2.9, subitem “b1” do Anexo V, da IN 5/2017.

### CONCLUSÃO

247. Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que todas as recomendações contidas neste parecer, em especial as referentes à estimativa das quantidades, à pesquisa de preços, à planilha de custos e às minutas.

248. 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 9.784/1999), será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação da e-CJU/SCOM”.

3. Em síntese, a assessoria jurídica pontuou que:

- a) devem ser apresentados todos os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, apresentando as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte, referentes aos serviços e insumos (materiais/uniformes/equipamentos);
- b) é indispensável a planilha de custos estimativa dos preços da licitação, devidamente preenchida pelo órgão público que promove a licitação, conforme os modelos da IN n.º 73-ME/SEDGGD/SEGES, de 5 de agosto de 2020, não se apresentando válida a indicação apenas do custo da unidade de medida ou fator de remuneração geral para os serviços que se objetiva contratar;
- c) a pesquisa de preço com fornecedores é método mais tradicional que deve ser adotado como última opção, na impossibilidade gerencial ou fática de realizar a pesquisa de outra forma;
- d) imprescindibilidade de elaboração de manifestação técnica acerca da pesquisa realizada, de sua avaliação crítica e justificativa da formação dos preços estimados, conforme a IN n.º 73-ME/SEDGGD/SEGES, de 5 de agosto de 2020 (fontes pesquisadas e utilizadas na elaboração da planilha de custo, discriminação da fonte de cada item da planilha; razão da escolha da metodologia; confirmação de que a planilha de custos mensurados e estimados está devidamente preenchida; análise crítica dos preços estimados);
- e) o valor estimado da contratação foi encontrado com base no resultado da média dos preços do painel de preços e da pesquisa direta com fornecedores (parâmetros dos incisos I e IV do art. 5º da IN n.º 73-ME/SEDGGD/SEGES, de 5 de agosto de 2020), sendo que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, justificando-se quando isso não ocorra;
- f) não é juridicamente adequado estimar os custos da contratação baseando-se somente na pesquisa de

preços (preço global ou custo do posto encontrado em pesquisa de preços). O custo estimado da contratação é feito pelo preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços pelo próprio órgão licitante;

- g) O valor de referência para a contratação dos serviços deve estar baseada na Planilha de Custos e não, apenas, no preço médio obtido na pesquisa de preços de mercado;
- h) deve-se promover a cotação de preços para se chegar a um valor máximo estimado dos produtos/materiais/uniformes, conforme a IN n.º 73-ME/SEDGGD/SEGES, de 5 de agosto de 2020;
- i) recomenda-se uma verificação cautelosa da pesquisa de preços documentada nos autos;
- j) existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que todas as recomendações contidas neste parecer, em especial os referentes à estimativa das quantidades, à pesquisa de preços, à planilha de custos e às minutas; e
- k) 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 n.º 9.784/1999), será possível dar-se o prosseguimento do processo.

4. A CPL/SELOG/SR/PF/CE saneou a instrução processual com a seguinte justificativa (24568721):

“Quanto ao item 86, o quantitativo do uniforme está detalhado no item 10.2 do Termo de Referência e os equipamentos a serem utilizados em serviço está previsto no item 8.1.1 do Termo de Referência. Abaixo apresento a justificativa da quantidade de postos licitados conforme a demanda da SR/PF/CE e PF/JNE/CE:

(...)

Quanto aos itens 191 a 202, as recomendações quanto à pesquisa de preço foram atendidas, sendo inserida mais uma cotação (24570536) recebida por e-mail diretamente de fornecedor sendo atualizado o Mapa Comparativo de Preços (24570599) visando ajustar o preço médio unitário para um valor mais próximo da realidade de mercado. Quanto aos itens 223 a 246, todas as observações às minutas foram atendidas”.

5. Homologada a licitação, o SELOG/SR/PF/CE solicitou autorização para contratação do objeto licitado (24914160), e submetido à apreciação do ordenador de despesa em 8/09/2022.

6. Este subscritor entendeu ser necessário se verificar se o Parecer n.º 00714/2022/ADV/E-CJU/SCOM/CGU/AGU (24568682) havia sido atendido em sua plenitude e remeteu o processo para a unidade de controle interno (UCI/SR/PF/CE) que solicitou novo saneamento do processo (25134286), o que ocorreu pela manifestação da CPL/SELOG/SR/PF/CE (25141802) de 26/09/2022, aprovada implicitamente pelo chefe do SELOG/SR/PF/CE (25150341) que lhe deu encaminhamento.

7. O processo foi restituído à unidade de controle interno (UCI/SR/PF/CE) para fins de conformidade e controle, a qual sugeriu nova consulta à CJU/AGU (25155314), a qual, por seu turno, entendeu que não

lhe cabia se pronunciar sobre o saneamento da instrução processual (25584346) e para isso invocou a súmula de Boa Prática Consultiva n.º 5 da AGU. A manifestou jurídica, embora faça referência à BPC, desconsiderou a persistência de dúvida jurídica do órgão assessorado a ser dirimida.

8. Por fim, segue nova manifestação da unidade de controle interno, em 26/10/2022, nos seguintes termos (25584642):

“Diante do exposto, esta Unidade entende que o não provimento das recomendações do parecer referentes à fase interna da licitação em questão deve ser devidamente justificado e documentado pelo setor competente, para que, a partir da análise dessa justificativa, o ordenador de despesa decida pela continuidade ou não do processo.

É importante salientar que o procedimento licitatório tem caráter vinculado, e por isso segue um rito do qual o provimento das recomendações do parecer jurídico, em regra, faz parte. Por outro lado, o não acatamento de orientação fundada na lei implica em justificativa e maior responsabilidade da autoridade administrativa”.

### **9. Esta é a breve síntese.**

10. A homologação do pregão eletrônico ocorreu em **8 de setembro de 2022** (24905121), decorridos 77 (setenta e sete dias) até a presente data de 24 de novembro de 2022.

11. Reza o art. 64, § 3 da Lei n.º 8.666/1993, que: “§ 3º Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos”.

12. Por seu turno, o art. 49 da Lei n.º 8.666/1993 prescreve que a licitação deve ser anulada por ilegalidade, de ofício, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado e que não gera obrigação de indenizar. Ainda sobre o tema, o seu art. 59 dispõe que a declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

13. Após três manifestações da área de controle interno e dois pareceres da assessoria jurídica, as referidas instâncias administrativas não atestaram expressamente a conformidade da pesquisa de preços e da Planilha de Custos e Formação de Preços. Ao contrário, sucederam-se manifestações no sentido de que cabe à autoridade competente justificar eventual não acolhimento das recomendações da AGU e da IN n.º 73-ME/SEDGGD/SEGES, de 5 de agosto de 2020.

14. Há falha de instrução processual, em razão da ausência de remessa do expediente à unidade de controle interno após o saneamento processual pela comissão permanente de licitação. Após a autorização de abertura do processo licitatório, não houve avaliação de conformidade pelo ordenador de despesa em relação ao parecer da assessoria jurídica, antes do regular prosseguimento da licitação.

15. Em razão de anterior ambiente de insegurança jurídica, de ausência de governança e de gestão de riscos, no âmbito desta Superintendência Regional, bem como da falta de fluxos internos para o processo de licitação, de contratação e pagamento, foram recentemente editadas, por este ordenador de despesa, a Portaria n.º 4-2022/SR/PF/CE, de 10 de outubro de 2022, revogada pela Portaria n.º 10-2022/SR/PF/CE, além da Portaria n.º 11-2022/SR/PF/CE, ambas de 10 de novembro de 2022.

16. Com o propósito de melhor assessorar a decisão do ordenador de despesa, foi designado servidor que não participou do processo licitatório, enaltecendo-se o princípio da segregação de funções, para elaboração de nota técnica, oferecida sob o título de “Informação n.º 25852212/2022-SR/PF/CE” (25852212).

17. Muito embora tenha havido liberação dos licitantes quanto às propostas e não efetivação do contrato, na forma do art. 64, § 3 da Lei n.º 8.666/1993, sem gerar responsabilidade ou ônus para administração e nem despesas para as empresas participantes do certame, a hipótese é de anulação de ofício da licitação, por não atendimento dos itens n.º 86, 184, 191 a 197, 199 a 202, 208, 247 e 248 do Parecer n.º 00714/2022/ADV/E-CJU/SCOM/CGU/AGU (24568682) e da IN n.º 73-ME/SEDGGD/SEGES, de 5 de agosto de 2020, em momento anterior à publicidade e formalização dos atos do pregão eletrônico.

18. Impõe o art. 49 da Lei n.º 8.666/1993 a existência de parecer escrito e devidamente fundamentado para anulação do processo de licitação, o que não dispensa a autoridade competente de proferir decisão motivada e embasada juridicamente. Neste ponto, entende-se como parecer ou nota técnica a Informação n.º 25852212/2022-SR/PF/CE (25852212), da qual se extrai:

“A pesquisa de preço é normatizada no âmbito do Executivo pela IN/73/2020 e, especificamente no MJSP, pela Portaria 449/2021 MJSP. Conforme os art. 5º, §1º e art. 3º, §3º, respectivamente, devem ser priorizados os parâmetros de pesquisa com preços públicos, transcritos a seguir:

I - Painel de Preços, desde que as cotações se refiram a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

Na referida Portaria, deve-se justificar a não utilização dos parâmetros públicos acima mencionados. Ainda, a pesquisa direta com os fornecedores somente é admitida quando houver **comprovação da inviabilidade da pesquisa dos parâmetros I e II, devendo, inclusive anexar aos autos os documentos que a comprovem.**

Essa limitação para utilização de dados oriundos diretamente

dos fornecedores é devido à tendência de que esses dados tenham valores mais altos, o que acarrete uma distorção na amostra, puxando os preços para cima.

#### OBSERVAÇÕES

Para o caso concreto, tem-se o seguinte:

foram identificadas duas pesquisas diretamente com fornecedores(24570599), que, conforme acima explicado, por sua própria característica, elevaram o preço de referência - ver item 186 do parecer;

foi realizada pesquisa de caráter global(24570599), em detrimento da planilha de custos - ver item 196 do Parecer;

não foram identificados:

I) pesquisa de preços para os insumos relativos à prestação do serviço, conforme item 200 do parecer;

II) pesquisa de preço com adaptação das planilhas de custos, vide itens 175 e 184 e 188 do parecer”.

19. Por fim, a nota técnica (Informação nº 25852212/2022-SR/PF/CE – docto. SEI 25852212), recomenda:

“- treinamento e capacitação do corpo funcional envolvido direta e indiretamente nas pesquisas de preços;

- realização de pesquisa de preços utilizando-se como parâmetros, prioritariamente, os incisos I e II do art. 5º da IN 73/2020-SEGES/ME e do art. 3º da Portaria nº 449/2021-MJSP. Em caso de impossibilidade, imprescindível a justificativa inserida nos autos. Os preços cotados diretamente com fornecedores são ferramentas úteis para validação da pesquisa de preço, quando confrontados entre si.

- para processos de contratação envolvendo mão de obra exclusiva, a pesquisa ser realizada por meio do preenchimento da planilha de custos com os dados da CCT vigente, devendo ser feito o procedimento acima mencionado para os demais itens, a exemplo de insumos.

- utilização preferencial pelo método do desvio padrão, conforme art. 5º, § 1 e anexo II-D da portaria retromencionada, a fim de desconsiderar preços inexecutáveis, excessivamente elevados e inconsistentes”.

20. A necessidade de aperfeiçoamento das competências funcionais e de treinamento estão previstos na antiga Portaria n.º 4-2022/SR/PF/CE, de 10 de outubro de 2022, e na atual Portaria n.º 10-2022/SR/PF/CE, especialmente no seu art. 3º. Inciso XIX (com definição da unidade responsável pelo seu fomento e indicação de formação básica), além de normatizados pela Instrução Normativa n.º 184-DG/PF de 17 de novembro de 2022 e Instrução Normativa n.º 100-DG/PF de 22 de março de 2016, e exigidos por força legal na área licitatória e de contratação (o art. 18, § 1º, inciso X, art.169, § 3º, inciso I e art. 173, todos da Lei n.º 14.133/2021).

21. Por fim, há que se consignar que o art. 11, inciso III, da Portaria nº 428, de 28 de agosto de 2019 da Advocacia-Geral da União, veda a representação judicial de agentes públicos pela Advocacia-Geral da



União e pela Procuradoria-Geral Federal, quando o ato impugnado tenha sido praticado em dissonância com o assessoramento jurídico:

“Art. 11 É vedada a representação judicial do agente público pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral Federal quando se observar: [...]

III - ter sido o ato impugnado praticado em dissonância com a orientação, se existente, do órgão de consultoria e assessoramento jurídico, ou equivalente, competente, que tenha apontado expressamente a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato, salvo se possuir outro fundamento jurídico razoável e legítimo”.

22. Pelas razões expostas, declaro, pelo decurso de prazo de 60 (sessenta) dias da homologação do pregão eletrônico que as partes licitantes foram liberadas de suas propostas e anulo, de ofício, o processo licitatório, com base nos arts. 49 e 59 da Lei n.º 8.666/1993, por infringência ao seu art. 15, § 1º, e art. 40, § 2º, inciso II, aos itens n.º 86, 184, 191 a 197, 199 a 202, 208, 247 e 248 do Parecer n.º 00714/2022 /ADV/E-CJU/SCOM/CGU/AGU (24568682), aos parâmetros da IN n.º 73-ME/SEDGGD/SEGES, de 5 de agosto de 2020 e do art. 3º da Portaria nº 449/2021-MJSP.

23. Ao SELOG/SR/PF/CE para providências e abertura de novo processo SEI para contratação de serviço de vigilância patrimonial, por pregão eletrônico, atentando-se para a correção dos vícios apontados.

RODRIGO CARNEIRO GOMES

Delegado de Polícia Federal  
Superintendente Regional



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO CARNEIRO GOMES, Superintendente Regional**, em 24/11/2022, às 10:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.dpf.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.dpf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **25947661** e o código CRC **252C96C2**.