



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 00593/2021/NLC/ETRLIC/PGE/AGU

NUP: 23222.001418/2021-68

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. COMPRAS. NECESSIDADE DE REVER A PESQUISA DE PREÇOS E COMPATIBILIZAR OS DOCUMENTOS ELABORADOS NA FASE PREPARATÓRIA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS CONDIÇÕES DE REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA, PARA FINS DE HABILITAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a realização de e produtos veterinários (material de uso profilático e terapêutico) e de materiais diversos necessários para a manutenção das atividades dos laboratórios de produção animal dos Campi Rio Pomba, Barbacena e Muriaé do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais, no valor estimado de R\$ 1.052.526,22.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1. solicitação de abertura do processo licitatório (fls. 01)
2. autorização da autoridade administrativa (fls. 244)
3. estudo técnico preliminar (fls. 47-98)
4. pesquisa de preços (arquivo com visualização indisponível - fls. 240)
5. mapa comparativo de preços (fls. 169-227)
6. despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (fls. 167-168)
7. divulgação da intenção de registro de preços (fls. 319-322)
8. termo de referência (fls. 262-305)
9. despacho de aprovação do termo de referência (fls. 305, não assinado)
10. ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fls. 248 e 255)
11. minuta de edital com anexos (fls. 325-347)
12. lista de verificação da regularidade processual (fls. 351-358).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, **nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação**, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

2.2 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

"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." (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

9. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

10. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.3 DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

11. À fl. 244 consta autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019).

12. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

13. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

14. Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. **Tal providência aparentemente se encontra atendida às fls. 229-237.**

15. Por fim, observa-se que no Documento de Oficialização de Demanda, assim como nos Estudos Técnicos Preliminares, foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015, na medida em que se demonstrou que os produtos a serem adquiridos serão utilizados no manejo zootécnico de diferentes espécies animais, para as atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de assegurar "as corretas condições de bem estar animal, que envolvem a atenção à sanidade, higienização, ajustes nutricionais, manejo reprodutivo, e demais práticas."

2.4 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

16. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item 2.1 da minuta de termo de referência e item 2 dos Estudos Técnico Preliminares). Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

2.5 DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO DE PREÇOS

17. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa (*não se confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 - Plenário*);

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (*podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015-Plenário*).

18. No caso, verifica-se que a Administração indicou, às fls. 252, que o SRP foi adotado pelo de fato de que "a compra a ser licitada se dará de forma parcelada, visto que não há necessidade da entrega imediata de todo o quantitativo previsto no edital" enquadrando a contratação no art. 3º, incisos I e II do Decreto nº 7.892/2013. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP, até porque é o procedimento preferível para aquisições (art. 15, II, da Lei nº 8.666/93). Além disso, verifica-se que o certame será realizado sob o gerenciamento do Campus Rio Pomba, tendo como participantes os campi de Barbacena e de Muriaé, caracterizando-se, pois, a situação prevista no inciso III do artigo 3º do Decreto 7.893/2013.

2.6 DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

19. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

20. Assim, somente pode haver a dispensa dessa divulgação se esse procedimento for inviável. Em todo caso, deve haver a justificativa da decisão, pois o art. 4º, § 1º, assim dispõe: "A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador".

21. Às fls. 319-322, percebe-se que houve a referida divulgação.

2.7 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.7.1. Requisitos gerais

22. Durante a fase interna da licitação, a Administração Pública deverá atender aos seguintes requisitos:
- a) demonstrar que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (art. 15, §7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, art. 8º, I, II e III, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 3º, IV e XI, "a.1", do Decreto nº 10.024/2019);
 - b) parcelar o objeto da contratação sempre que técnica e economicamente viável (art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993);
 - c) especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;
 - d) elaborar o orçamento da contratação (no art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993) a partir de pesquisa de preços fundada na IN SG/ME nº 73/2020;
 - e) elaborar estudo técnico preliminar, aprovado pela autoridade competente (art. 8º, I e art. 14, I e II, do Decreto n. 10.024/2019 e IN SG/ME nº 40/2020);
 - f) juntar termo de referência datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 14, I e II, do Decreto nº 10.024/2019);
 - g) juntar comprovação da designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019).

23. Tais requisitos serão analisados nos tópicos seguintes.

2.7.1.1. Justificativa da necessidade da contratação

24. Quanto à satisfação da **alínea "a"**, verifica-se que aos Estudos Técnicos Preliminares foram juntados três anexos, cada um deles visando apresentar justificativa para os quantitativos necessários para as unidades participantes do certame (campus de Barbacena, Campus de Muriaé e Campus Rio Pomba. Em dois desses anexos, a justificativa essencialmente se fundamenta na quantidade de animais existentes em cada uma das espécies.

25. Para melhor justificar a necessidade da contratação, a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: consumo de outras contratações, doenças mais frequentes, estoques existentes, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de consumo.

26. Importa registrar que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, alínea "a.1", do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

27. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 7º, §1º, da IN ME nº 40/2020).

2.7.1.2. Parcelamento da contratação

28. O segundo requisito (**alínea "b"**) diz respeito à regra do parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens (Súmula TCU nº 247).

29. Interpretando a regra da divisibilidade em itens, o TCU adotou os seguintes entendimentos:

9.6.3. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, **sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens** - arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário (Acórdão nº 2037/2019 - Plenário).

9.2.1. quando utilizar a adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, somente o faça quando tal opção estiver baseada em robusta e fundamentada justificativa, que demonstre a vantajosidade dessa escolha, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item, em atenção aos arts. 3º, § 1º, I, 15, IV, e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei n. 8.666/1993; (Acórdão nº 2.695/2013 - Plenário).

30. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, cujas razões são aplicáveis a despeito de se referirem à contratação de serviços, cf. Acórdão TCU n. 1972/2018-Plenário:

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitavas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros

e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso).

31. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

2.7.1.3. Critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições

32. Em relação à **alínea “c”**, as contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento sustentável ((art. 3º, da Lei n. 8.666/1993 e art. 7º, II, da IN SG/ME nº 40/2020), inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

33. Para tanto, deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

34. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 dispuseram que as especificações para aquisição de bens devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

35. Posto isso, recomenda-se a consulta ao art. 5º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, ao art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014 (uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia – ENCE) e ao "Guia Nacional de Licitações Sustentáveis", disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>.

36. Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

37. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 14 dos Estudos Preliminares preliminares, critérios e práticas de sustentabilidade.

2.7.1.4. Do orçamento da contratação

38. Quanto ao orçamento, deverão ser estimados os custos unitários e total da contratação por servidor devidamente identificado nos autos.

39. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

40. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SG/ME nº 73/2020. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo: identificação do agente responsável pela cotação; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço e telefone de contato; e data de emissão, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório, em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso) e “pesquisa com os fornecedores” (desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;
- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso (art. 4º).
- somente em casos excepcionais, devidamente justificados e aprovado pela autoridade competente, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 6º, § 4º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).
- o preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada, definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço, vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos (art. 10, caput, §§ 1º, 2º e 3º).

41. Verifica-se que foram estimados os custos unitários dos itens (Tabela constante do item 1.1 do Termo de Referência - fls. 262), não constando da referida tabela, o valor total da contratação. Além disso, às fls. 167, há o documento de "consolidação das Pesquisa de Preços", no qual são descritas e avaliadas as cotações obtidas para a elaboração do Mapa comparativo de preços, sendo que para alguns itens não houve a obtenção de peças menos três preços (tendo sido apresentada justificativa às fls. 168).

42. No tocante à pesquisa de preços, importante observar que não constam dos autos os documentos que comprovem a realização das cotações, tampouco os emails enviados para as empresas que, conforme informado às fls. 168, deixaram de responder ou responderam negativamente. De outro lado, verifica-se que às fls. 240 consta um arquivo intitulado "orçamentos", em formato "ZIP", cuja visualização está indisponível.

43. O Mapa Comparativo dos Preços contém colunas intituladas Orçamento (de 1 a 6), sem que seja possível concluir a fonte de cada cotação (se em painel de preços, sites especializados, junto a fornecedores etc). Portanto, pela

documentação anexada nos autos, não é possível aferir junto a que fonte se deu, efetivamente, a cotação de cada um dos itens, apenas havendo a descrição geral no documento de consolidação e análise crítica.

44. Sendo assim, recomenda-se que os arquivos relativos às cotações obtidas, assim como as mensagens eletrônicas enviadas e não respondidas (ou com respostas negativas) sejam devidamente anexadas nos autos, em arquivo disponível para visualização ou, caso constem em processo apensado (como aparentemente é o caso), que este processo seja devidamente anexado a ao processo principal do certame, com a disponibilização integral de seus documentos para consulta. Sugere-se, ainda, que as colunas do Mapa comparativo de preços sejam renomeadas, de modo a permitir identificar quais das cotações foram obtidas junto às diferentes fontes (painel de preços, contratações públicas similares, sites especializados etc)

45. Na medida em que porventura se tenha realizado a pesquisa apenas por meio da consulta a fornecedores, deverá a Administração demonstrar que tentou obter preços de referência em consultas ao painel de preços e em outras contratações públicas (art. 5º, § 1º, da IN nº 73/2020 e Acórdão TCU nº 1.445/2015 - Plenário).

46. Nesses termos, a Administração deverá rever a pesquisa de preços, para corrigir a falha aventada, pois a pesquisa com fornecedores somente deverá ser utilizada quando não for viável a obtenção de informações sobre os preços nos dois parâmetros indicados acima.

47. Se, por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos dois parâmetros preferenciais (Painel de Preços e pesquisa em contratações públicas similares), deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação, observada a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 143/2018, segundo a qual:

II - Deve o gestor ficar atento aos casos nos quais a utilização dos parâmetros previstos nos incisos I e II do artigo 2º da IN nº 05/2014-SLTI/MP se mostre ineficaz, situações essas em que as orientações do TCU para o uso do conceito de “cesta de preços aceitáveis” devem prevalecer, ou seja, a pesquisa de preços deve ser feita em variadas fontes, tais como: contratações com entes públicos, pesquisa com fornecedores, bancos de preços, tabelas de fabricantes, sites especializados, entre outros, sempre buscando o preço de mercado do que se deseja adquirir;

48. Observa-se, ademais, que não consta dos autos a solicitação formal para apresentação de cotação encaminhada pela Administração aos fornecedores do ramo de mercado da contratação, o que deverá ser colacionado ao feito, em atenção ao art. 5º, IV, da IN SG/ME n.º 73/2020. Deverá a Administração certificar, outrossim, conforme o disposto no art. 5º, inciso IV, da IN SG/ME n.º 73/2020, que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não se diferenciam em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

49. Caso sejam feitas adequações no orçamento da licitação, deverão ser realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos (em especial considerando que em alguns documentos, se informa o valor total de contratação como sendo R\$ 577.946,04, e em outros documentos - por exemplo, fls. 359 -, o valor total informado para a contratação é de R\$ 1.052.526,22). Além disso, e a partir dessa revisão, deverá ser feita análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.

50. Por fim, e considerando as justificativas apresentadas quanto aos itens em que não foi possível obter três cotações, necessário que se obtenha a aprovação pela autoridade competente, conforme prevê o artigo 6º, §4º da IN 73/2020.

2.7.1.5. Estudo técnico preliminar

51. Em relação à **alínea "e"**, o Decreto n. 10.024/2019 (art. 8º, I) e a IN SG/ME n. 40/2020 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, o qual deverá ser devidamente aprovado pela autoridade administrativa competente (art. 14, II do Decreto n. 10.024/2019).

52. Tal documento foi definido como a primeira etapa da contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução do problema a ser resolvido. Caso haja conclusão pela viabilidade da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 3º, IV, do Decreto n. 10.024/2019).

53. A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020. Destaque-se, em especial, que o art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020 estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

54. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020.

55. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. 47-98, com a respectiva aprovação da autoridade administrativa (às fls. 243).

56. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SG/ME nº 40/2020.

2.7.1.6. Termo de Referência

57. Inicialmente, cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência elaborado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise, a exemplo do que ocorre na contratação de serviços, por imposição do art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 05/2017.

58. Recomenda-se, ainda, que sejam destacadas as alterações realizadas no modelo de termo de referência da AGU, por analogia ao art. 29, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017.

59. No presente processo, **foram anexadas duas versões distintas de Termo de Referência, sendo que caso a análise realizada se deu em relação ao último Termo anexado (fls. 262-305)**. Nesse sentido, e embora tenha se baseado no modelo disponibilizado pela AGU em seu sítio eletrônico, **não foi devidamente aprovado pela autoridade competente, o que demanda providências nesse sentido (art. 14, II, do Decreto n. 10.024/2019)**.

60. Posto isso, em se tratando de pregão eletrônico, o art. 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019, define que o termo de referência é documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares e deverá conter:

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

61. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

62. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

a) na planilha constante no item 1, o nome da coluna de "valor máximo aceitável" deverá ser alterada para que conste "valor unitário máximo aceitável" e incluir coluna com o cálculo do valor total do item, em observância (em observância ao art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3 do Acórdão nº 7.021/2012 - 2ª Câmara).

b) fixar, no termo de referência, justificadamente, qual será a quantidade mínima a ser cotada pelo licitante, por item (art. 9º, IV, do Decreto nº 7.892/2013);

c) em vários itens, consta a indicação de marca, como referência, e ainda a descrição "similar ou de melhor qualidade". Essa indicação de "melhor qualidade" poderá gerar questionamentos, além de permitir uma avaliação subjetiva, sem a descrição de parâmetros objetivos. A eventual rejeição de determinada marca (se não formalmente reconhecida como similar pelos órgãos competentes) não poderá se basear em avaliação subjetiva. Como aferir se o produto orçado é "de melhor qualidade"? Sendo assim, para que as descrições dos itens possam conter a indicação das marcas, torna-se necessária a devida justificativa técnica. Caso contrário, deverá a Administração excluir a(s) referida(s) indicação(ões) ou rever a(s) descrição(ões), sendo possível manter expressões como "equivalente ou similar", sendo temerária a manutenção da expressão "ou de melhor qualidade".

d) para cada item deverá ser definido os quantitativos mínimos e máximos por requisição, em especial considerando aspectos de economia de escala e custos envolvidos para a entrega em cada um dos campi, tudo conforme detalhamento contido em nota explicativa do modelo de TR da AGU (fls. 4 do modelo)

e) alterar o item relativo a reajuste, adotando texto contido no modelo da AGU, ainda que, em tese, a contratação tenha previsão de 12 meses. Nesse sentido, veja-se o que consta na Nota Explicativa do modelo da AGU (fls. 16 do modelo): "Recomenda-se a previsão de critério de reajuste de preços inclusive em contratos com prazo de vigência inicial inferior a doze meses, como forma de contingência para o caso de, excepcionalmente, decorrer, ao longo da vigência do instrumento, o interregno de um ano contado a partir da data limite para a apresentação da proposta na respectiva licitação". Ainda com relação ao reajuste, deve ser indicado, no subitem próprio, o índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:

- 1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
- 2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;
- 3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

4. Qualquer que seja o índice utilizado, deverá haver a justificativa técnica de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU Nº 38/2013);

f) no tópico de "Estimativa de Preços e Preços Referenciais", retificar o valor de R\$ 577.946,04, considerando a revisão a ser feita na pesquisa de preços (conforme já indicado acima e que poderá resultar na alteração de valores) e, também, considerando a incoerência desse valor com o valor indicado em outros documentos do processo (por exemplo, às fls. 359, onde é indicado o valor estimativo de R\$ 1.052.526,22).

g) os itens do TR deverão, ao final, ser renumerados a partir do tópico "Classificação dos Bens Comuns", em razão de erro material na numeração, sendo necessária inclusive a revisão dos textos em que há menção a determinados itens ou subitens.

h) ao final de todas as providências, rever e compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos.

2.7.1.7. Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

63. A **alínea "g"** foi atendida, pois houve a juntada, às fls. 248-249 e 255, de documento que comprova a designação de pregoeiros (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/02 e art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019). Não há, nos atos de designação, expressa menção de designação de equipe de apoio, sendo recomendável a adoção desta providência.

2.8 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

64. O Decreto nº 8.538/2015 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

65. O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

66. Por outro lado, prevê o art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Os órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as cotas reservadas quando justificar a existência de prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto.

67. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

68. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente a das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

69. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.540, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

70. No caso, a estimativa do valor de cada item não ultrapassa R\$ 80.000,00 (**importante que esse aspecto seja confrido quando da inclusão da coluna de "valor total máximo aceitável"**) Acertada, portanto, a opção da Administração em destinar o certame à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equivalentes.

71. Todavia, recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que imporia, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.

2.9 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

72. A exemplo do que ocorre nas contratações de serviços, **recomenda-se a utilização das minutas padronizadas da AGU**. Acerca desse ponto, cabe dizer que o TCU, por meio do Acórdão nº 1.504/2005 - Plenário, entendeu que “a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais e dos contratos”.

73. A padronização de modelos de editais e contratos, por outro lado, é medida de eficiência e celeridade administrativa. Já foi adotada no regime jurídico dos contratos de prestação de serviço (art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017) e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

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.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

74. Assim, a utilização da minuta-padrão elaborada pela CGU/AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão

e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

75. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 40 da Lei n. 8.666/1993, devendo ser observadas, ainda, as disposições contidas no art. 9º do Decreto n. 7.892/2013, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

76. No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo de Edital e de Ata de Registro de Preços para compras, disponibilizado pela AGU.

77. Sem embargo disso, e quanto ao conteúdo das alterações destacadas na **minuta do Edital**, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

a) recomenda-se que no item 6.1.1 se preveja que as propostas contenham valor unitário e total para cada item, conforme modelo da AGU;

b) o item 6.5 do Edital prevê que a validade das propostas deverá ser de 90 dias, sendo que a regra é de 60 dias. Recomenda-se que se retifique a redação, de modo a estabelecer prazo de 60 dias, ou justifique a fixação do prazo de 90 dias, a partir das peculiaridades da licitação, em especial considerando que, em tese, se trata de processo comum de aquisição de produtos;

c) os itens 7.21 e seguintes (que tratam de empate ficto e preferência para as MEs e EPPs em relação a empresas de maior porte) foram mantidos em relação à redação do modelo da AGU, mesmo tendo sido suprimida a redação do item 7.20, que dispõe sobre os itens não exclusivos para ME e EPP. Recomenda-se que, para evitar confusão de interpretação, e se tratando de certame exclusivo para ME e EPP, sejam suprimidos os subitens que tratem de empate ficto e preferência para MEs e EPPs em relação a empresas de maior porte ou se mantenha a íntegra do texto do modelo da AGU;

d) renumerar o tópico "Da aceitabilidade da proposta vencedora", de modo a que se torne um item 8 (conforme modelo da AGU) e não continuação do tópico anterior; por consequência, todos os tópicos seguintes deverão ter sua numeração revista;

e) recomenda-se a supressão do item 7.32 da minuta, posto que o objeto a ser contratado não é passível de fornecimento por produtor rural pessoal física;

f) recomenda-se a supressão dos itens 9.7 e 9.8 da minuta, posto que o objeto a ser contratado não é passível de fornecimento por agricultor familiar ou produtor rural;

e) restabelecer as exigências quanto à regularidade fiscal e trabalhista, previstas no item 9.12 e seus subitens do modelo de edital da AGU, considerando que o artigo 32, §1º da Lei 8666/1993 deve ser interpretado de forma restritiva. Além disso, a exigência de comprovação de regularidade fiscal não decorre apenas da Lei 8666/1993, mas também está prevista na Lei 10.520 e no artigo 195, §3º da Constituição Federal (no que diz respeito à regularidade com a Previdência Social. A esse respeito, veja-se o excerto do Acórdão 891/2018 - PLENÁRIO, do TCU: "

"13. Alinho-me ao entendimento perfilhado pela unidade técnica. Com efeito, o comando constante do art. 27 da Lei 8.666/1993 – o qual determina que ‘para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa’ às qualificações e habilitações ali previstas – não confere margem de discricionariedade para que o gestor decida entre exigir ou dispensar a apresentação desses documentos.

14. As únicas hipóteses em que a documentação referente à qualificação dos interessados pode ser dispensada, no todo ou em parte, foram previstas, em rol taxativo, no art. 32, § 1º, da mesma Lei 8.666/1993, quais sejam os ‘casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão’, o que corrobora o entendimento de ser mandatória tal exigência nas demais circunstâncias.

15. Na mesma linha, a Lei 10.520/2002 – que instituiu a modalidade de licitação denominada *pregão*, para aquisição de bens e serviços comuns – foi categórica ao estabelecer que (*grifamos*) :

‘Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) , e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;”

f) justificar a não exigência de nenhum requisito de qualificação técnica ou econômico-financeira no edital à luz do art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/93, indicando os motivos que tornam desnecessária a apresentação dos referidos documentos. Nesse sentido, recomenda-se que a manutenção das exigências de habilitação econômico-financeira de modo a assegurar o adequado cumprimento/execução do contrato.

g) ao final, fazer a revisão de numeração de itens e subitens, bem como a compatibilização do Edital com o Termo de Referência e Estudos Técnicos Preliminares, de modo a evitar redações incoerentes.

78. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, quando se tratar de ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 (cento e sessenta e seis mil reais) ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

79. Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu § 2º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

80. Sobre o assunto, inclusive, tem-se a orientação proferida pelo TCU no Acórdão nº 1179/2006 - Primeira Câmara (item 9.5.10), no sentido de que *“ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei nº 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de ‘cláusulas necessárias’, o número da nota de empenho associado à contratação”*.

81. Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

82. No presente caso, constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato, substituindo-o por nota de empenho de despesa (conforme item 11.1 do Termo de Referência). Tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, e a inclusão, no Termo de Referência, de subitens que tratam dos conteúdos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666/93, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato.

2.10 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

83. Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas às fls. 250-251.

2.11 DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

84. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, além da parte final do art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019, as previsões da Orientação Normativa AGU n.º 20, de 1/04/2009, (“*Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato*”), bem assim do art. 7º, §2º, do Decreto n.º 7.892/2013 (“*Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.*”).

85. Por essa razão, não é necessária, na fase interna da licitação, a indicação da dotação orçamentária para fazer face aos custos da futura contratação.

86. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64.

87. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU n.º 52/2014 (“*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 n.º 101, de 2000*”).

88. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

2.12 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

89. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto n.º 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

90. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei n.º 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n.º 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

3. CONCLUSÃO

91. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 13, 14, 24, 25, 41 a 50, 59, 62, 63, 70, 71 e 77 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

92. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC n.º 05: “*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo*

conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

93. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 29 de julho de 2021.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira
Procurador Federal

George Macedo Pereira
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim
Procuradora Federal

Marina Define Ottavi
Procuradora Federal

Patricia Ruy Vieira
Procuradora Federal

Documento assinado eletronicamente por PATRICIA RUY VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 688683395 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA RUY VIEIRA. Data e Hora: 29-07-2021 11:08. Número de Série: 160825779842702098066365189407330078070. Emissor: AC OAB G3.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS

PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 74/2021 - REIPROJUR (11.01.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 03 de Agosto de 2021

Parecer_593-2021_ETRLIC.pdf

Total de páginas do documento original: 17

(Assinado digitalmente em 03/08/2021 12:33)

OLIVIA GHETTI GOMES

COORDENADOR

2125457

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>
informando seu número: **74**, ano: **2021**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **03/08**
/2021 e o código de verificação: **d21b8f43a2**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS

PARECER JURÍDICO (004.11) Nº 13/2021 - MURCOCCONT (11.06.05.01.01)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 03 de Agosto de 2021

Parecer_593-2021_ETRLIC.pdf

Total de páginas do documento original: 18

(Assinado digitalmente em 18/11/2021 15:41)

SYLVIA LORRAYNE DA COSTA GENTIL

COORDENADOR

1379852

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>
informando seu número: **13**, ano: **2021**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.11)**, data de emissão: **03/08**
/2021 e o código de verificação: **c2df582582**