



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE AQUISIÇÕES
NÚCLEO JURÍDICO

PARECER n. 03674/2022/NUCJUR/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU

NUP: 08520.000745/2022-25

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL NO ESTADO DE SERGIPE - SR/DPF/SE

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: PREGÃO CUJO VALOR SEJA IGUAL OU INFERIOR A R\$ 500.000,00. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.

I - Legislação Aplicável: Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019 e Lei n. 8.666/93. Decreto nº 8.538/15.

II - Regularidade formal do processo. Adequação da Modalidade Licitatória Adotada. Adjudicação por itens.

III - Licitações exclusiva para ME/EPP. O limite de R\$ 80.000,00 previsto no art. 6º do Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015, deve ser observado por item, conforme art. 9º, I, do referido decreto.

IV - Para excluir a aplicação do art. 6º do Decreto nº 8.538 de 06 de outubro de 2015 o Administrador deve enquadrar o caso em uma das hipóteses previstas no art. 10 do referido Decreto. Necessidade de fundamentação e/ou adequação das minutas.

V - Aquisição de containers. Compra simples. Minutas padronizadas.

VI - Aprovação condicionada.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo encaminhado pela Polícia Federal no Estado de Sergipe para análise do pregão instaurado para aquisição de containers para substituir os alugados.

2. O processo, no momento desta análise, consta com 53 registros no SEI e 153 páginas no PDF gerado, assim distribuídos:

Descrição do documento	pg
Despacho do SELOG solicitando a análise da vantajosidade da aquisição dos containers	01
cotações prévias para estudo	02 a 19
Despacho de encaminhamento	05 a 19
Tabela de análise das propostas (cálculo da média)	20
Despacho do SELOG, solicitando a análise do contrato de locação	21
Despacho do NUMAT entendendo pela necessidade de manter a locação	22
Despacho do NTI, entendendo pela necessidade de manter a locação	23
Estudo sobre o custo do procedimento licitatório	24 a 34
Estudo sobre a vantajosidade entre aquisição e locação	35 e 36
Disponibilidade orçamentária e governança. Relatório de movimentação orçamentária (fls. 46)	37 a 51
Autorização para instauração do processo licitatório.	52

Estudo Técnico Preliminar	53 a 58
Minuta padronizada (termo de referência), com indicação das alterações.	59 a 69
mapa de riscos	71 a 75
pesquisa de preços	76 a 77
Definição do preço máximo aceitável	78
inscrição no quadro de IRP (Intenção de Registro de Preço) e adesão do IFS-MG	81 a 90
Minuta de Termo de Referência	91 a 98
Aprovação do Termo de Referência	99 a 100
Minuta de contrato	101 a 104
Modelo de proposta	105 a 106
Minuta da Ata de Registro de Preços	107 a 110
Minuta do edital	111 a 128
Portaria delegação de competência	129 a 131
Portaria de Designação do Pregoeiro	132 e 133
Relatório de Itens do Plano Anual 2022	134 e 136
Informação nº 24195746/2022-CPL/SELOG/SR/PF/SE	137 e 138
Conclusão da fase interna e encaminhamento à AGU	139 a 153

3. Recebi para análise no dia 12/08/2022, por distribuição ordinária. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve, conseqüentemente, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

5. A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar 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.

6. Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”).

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido

regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

8. Por outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, no entendimento desta Consultoria, a ausência de tais documentos, por si, não representa óbice ao prosseguimento do feito.

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

2.2 REGULARIDADE DA AUTUAÇÃO DO PROCESSO

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

11. Com efeito, no que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme art. 38 da Lei n. 8.666, de 1993, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, 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, compreendendo, na medida do possível, o máximo, 200 folhas:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

“Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.”

12. Aplicáveis ainda, a Portaria Interministerial nº 1.677, de 2015 (no caso de órgãos integrantes do SISG) e Portaria Normativa MD nº 1.243, de 2006 (para os órgãos militares), que também dispõem sobre procedimentos gerais referentes à gestão de processos, sendo recomendável também que o consulente verifique se há disciplina própria reguladora no âmbito de seu órgão.

13. Nesse contexto, é necessário observar que a atividade consultiva não tem o dever de conferência minuciosa da regularidade formal de todos os aspectos formais do processo (como a correta numeração de folhas), salvo quando percebida durante a análise jurídica. Assim, no presente caso, não se verificou qualquer incorreção que merecesse a devida anotação.

2.3 LIMITES DE GOVERNANÇA

14. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal.

15. Em relação aos contratos administrativos, para atividades de custeio em geral, o artigo 3º do referido Decreto define algumas regras que precisam ser respeitadas, notadamente em relação à competência para a celebração de novos contratos de aquisição:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

16. Uma vez que foge às atribuições deste órgão de assessoramento jurídico investigar ou auditar eventual existência de delegação de competência, a autoridade assistida deve se certificar sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio –, adotando as providências necessárias, se for o caso, para aferir se a autoridade indicada na minuta possui competência para a representar a União na celebração do contrato a ser firmado.

2.4 AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

17. Nos termos do que dispõe a Orientação Normativa SEGES nº 02, de 2016, a qual prevê em seu artigo 1º que "Os pregoeiros e as equipes de apoio deverão adotar nos processos de aquisição de materiais e serviços as listas de verificação constantes dos Anexos I e II, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos", sugerimos que os processos de aquisição sejam instruídos com as referidas listas de verificações.

18. O órgão, no caso, preencheu o Check-list da AGU, conforme Lista de Verificação CPL/SELOG/SR/PF/SE 24520129.

19. Deve, oportunamente (antes da publicação do edital), preencher a lista constante do Anexo I da ON SEGES/MP n. 02, de 2016.

2.5 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

20. O Decreto n. 10.024, de 2019, estabeleceu a fase de "planejamento da contratação" como a primeira etapa do procedimento de contratação pública. O normativo mencionado trata no seu art. 14 sobre os procedimentos a serem adotados para o planejamento da contratação, que compreendem a elaboração e aprovação do Estudo Técnico Preliminar - ETP e do Termo de Referência - TR, elaboração do Edital, definição das exigências de habilitação, sanções e demais condições contratuais e, por fim, a designação do pregoeiro e da respectiva equipe de apoio.

21. Ora, a elaboração do ETP pressupõe prévia formalização da demanda no âmbito administrativo, porquanto esse é o documento que fundamenta a elaboração do Estudo Técnico Preliminar. Por outro lado, a efetividade do planejamento da contratação depende da análise dos riscos envolvidos na contratação, do qual também depende a conclusão da sua viabilidade.

Documento de Formalização da Demanda

O Documento de Formalização da Demanda é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação.

Compulsando os documentos que instruem o processo, verifica-se que os requisitos próprios para a oficialização da demanda foram atendidos, razão pela qual não se apresenta qualquer objeção ao documento que se

encontra nos autos.

Estudos Técnicos Preliminares

Necessidade da Contratação

22. De acordo com o Decreto federal nº 10.024/2019, estudo técnico preliminar é o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência".

23. O Decreto federal nº 10.024/2019, em seu artigo 8º, define que, quando necessário, o processo relativo ao pregão eletrônico será instruído com estudo técnico preliminar. Esta regra indica a esmerada preocupação do regulamento com a fase de planejamento, a qual, quando bem realizada, evita prejuízos advindos de uma concepção precipitada e equivocada da pretensão contratual. Outrossim, o Decreto estabelece que esta confecção deve ser feita "quando necessário", o que pressupõe a análise de que nem sempre será eficiente ou necessária a confecção deste instrumento, previamente, ao termo de referência.

24. Como ressaltado, esta definição sobre a necessidade ou não de utilização do estudo técnico preliminar envolve matéria técnica de competência do pertinente setor do órgão assessorado. Nada obstante, convém advertir que, nas hipóteses em que a pretensão contratual admite soluções diversas de atendimento pelo mercado ou necessidade de melhor avaliação sobre a viabilidade da contratação, a realização de estudo técnico preliminar permite uma melhor reflexão da equipe de planejamento, evitando uma formatação ineficiente ou inadequada do objeto licitatório.

25. Nesse prumo, vale suscitar interessante Jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado. (TCU. Acórdão 214/2020, Plenário. Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender às necessidades do órgão ou da entidade contratante. (TCU. Acórdão 1973/2020, Plenário. Representação, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

26. Adotando-se o instrumento, pela nova sistemática, a justificativa da contratação deverá ser inserida como parte dos Estudos Preliminares, ao invés de compor documento autônomo do processo.

27. Conclui-se que o estudo preliminar da Contratação aborda os aspectos essenciais para a licitação, razoavelmente apresentando os requisitos necessários ao atendimento da demanda, versando, ainda, sobre a natureza do contrato e sua duração, além de apresentar as possíveis práticas de sustentabilidade. O Estudo também identifica qual a solução mais apropriada para suprir a necessidade administrativa e discorre sobre as providências preliminares à contratação.

28. **Convém alertar que a Administração deve evitar a inclusão de requisitos desnecessários, mantendo as exigências de contratação em nível que permita a satisfação plena do interesse público secundário, de um lado, e a maior possibilidade de competição (ampla participação), de outro.**

29. No presente processo a necessidade de contratação está devidamente delineada na parte inicial do Estudo Técnico e contém as razões pelas quais o objeto pretendido se faz necessário ao desempenho das funções do órgão.

Referência a normativos que disciplinam a contratação

30. Compete ao órgão promotor da licitação a responsabilidade pela pesquisa da legislação pertinente ao objeto do futuro contrato, a qual deverá ser indicada nos Estudos Preliminares da contratação.
31. Esse trabalho deverá compreender a referência a todos os normativos que disciplinem os diversos aspectos, requisitos essenciais, exigências específicas e fases que compõem a contratação.
32. No caso, é mera aquisição de bem comum do comércio, sendo desnecessárias maiores especulações neste particular.

Estimativa das Quantidades

33. Compete ao gestor motivar, de forma clara e precisa, o quantitativo dimensionado no Termo de Referência, em atenção ao planejamento voltado a suprir a carência do órgão, evitando, ao máximo, estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciam a exata correlação entre a quantidade contratada e a demanda prevista (TCU. Acórdão n. 1380/2011-Plenário), conforme, aliás, determina a legislação de regência (art. 7º, § 4º, da Lei n. 8.666/93).
34. Neste sentido, o TCU estabelece que a "definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão" (Súmula n. 177).
35. Quanto aos quantitativos, a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade a ser contratada deve vir acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários.
36. No presente caso, não se apresenta objeção à documentação que se encontra anexada no processo, vez que - aparentemente - contém os requisitos necessários à definição dos quantitativos que serão licitados porquanto o órgão consulente documentou a estimativa das quantidades, utilizou parâmetros de estimativa e incluiu as memórias de cálculo que dão suporte aos quantitativos.

Da adjudicação por itens.

37. Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em conformidade com o art. 23, §1º da Lei nº 8.666/93.
38. Sobre o tema, convém citar a doutrina:

Mas a adoção do fracionamento dependa da presença de requisitos de ordem técnica e econômica.

4.1.3) O requisito de natureza técnica

Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável nem, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassi, motor, etc). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

4.1.4.) O requisito de natureza econômica

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de

quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar o aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares. (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 440)

39. **Importante lembrar que o TCU entende como obrigatória a adjudicação por item, nos editais das licitações, cujo objeto é divisível, desde que não haja prejuízo à contratação ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitante. Sempre bom lembrarmos sua sedimentada Súmula 247:**

Súmula 247 do TCU - É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

40. Realmente, em tese, a reunião de diversos objetos em um único grupo pode gerar perda da competitividade, pelo impedimento à participação de empresas que atuem no mercado, com apenas parte do objeto contratual ampliado.

41. Por outro lado, por vezes, a reunião pode servir positivamente à Administração, pelo ganho em economia de escala ou pela vantagem no gerenciamento contratual, elementos que permitem o alcance de uma melhor proposta econômica. Indubitável que a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos.

42. **No caso em análise, o edital (Edital 4/2022 (24153141) SEI 08520.000745/2022-25 / pg. 111) indica que a adjudicação será por itens, opção que atende as recomendações do Tribunal de Contas da União.**

Do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte

43. Os itens/grupos da licitação possuem valor superior ao patamar de R\$ 80.000,00, justificador da hipótese de licitação exclusiva indicada pelo inciso I do artigo 48 da LC 123/2006.

44. Nessa condição, a licitação deve ser realizada com a ampla participação de empresas, sem exclusividade para microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas, ressalvada a hipótese de aplicação do inciso III do art. 48 da Lei Complementar n. 123, de 2006.

45. Ainda que a licitação seja destinada à ampla participação de empresas, a norma mencionada prevê a possibilidade da reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, para disputa exclusiva por microempresas e empresas de pequeno porte, como determina o Decreto nº 8.538 de 06 de outubro de 2015:

Art. 6º Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte **nos itens** ou lotes de licitação cujo **valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)

Art. 9º Para aplicação dos benefícios previstos nos arts. 6º a 8º:

I - **será considerado**, para efeitos dos limites de valor estabelecidos, **cada item separadamente** ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item;

46. Importante observar que o texto da LC 123/2006, com posteriores alterações, relativizou a facultatividade de concessão das licitações diferenciadas, definindo que as Licitações exclusivas (art. 48, I) e a cota de até 25% (art. 48, III), devem ser utilizadas, em regra.

47. Por outro lado, em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso.

48. Em primeiro, a adoção da cota de 25%, apenas, será aplicável em certames para aquisição de bens, não sendo admitida tal restrição competitiva, em licitações para contratação de serviços ou obras.

49. Em segundo, esses bens devem possuir natureza divisível. Esta divisibilidade está relacionada ao item, e não à pretensão contratual com o todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso fosse possível a cisão do item, sem prejuízo à licitação.

50. Neste sentido, segundo o Decreto federal nº 8.538/2015, no § 2º de seu artigo 8º, o edital deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada (até 25%), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. Outrossim, o § 3º firma que, se a mesma empresa vencer a cota reservada (25%) e a cota principal, a contratação da cota reservada deverá ocorrer pelo menor preço. Obviamente, o cumprimento dessas regras regulamentares apenas é possível quando a cota principal e a cota reservada se relacionam ao mesmo objeto (ou item).

51. No caso sob análise, a Informação nº 24195746/2022-CPL/SELOG/SR/PF/SE esclareceu:

3. Observa-se que o valor estimativo da SRSE ultrapassou o valor de R\$ 80.000 (oitenta mil reais), situação em que a licitação será de ampla participação, sem o estabelecimento de cotas para Micro Empresa/Empresa de Pequeno Porte, previsto no art. 47, inciso III, da Lei Complementar nº 123. O baixo quantitativo licitado (3 unidades), resultaria num valor inferior a 1, no caso de reservar até 25% do quantitativo do item licitado para ME/EPP.

4. Quanto aos quantitativos do órgão participante, embora haja resultado inteiro para a cota de até 25%, não há possibilidade, em razão das limitações do sistema, de desdobramentos de cotas realizado pelo órgão gerenciador para o órgão participante.

52. Como transcrito acima, **o valor limite é por item, não sendo correto considerar o somatório da SRSE para afastar o modelo da LC 123.**

53. Para excluir a aplicação do art. 6º do Decreto 8.538/15 o **Administrador deve enquadrar o caso em uma das hipóteses do art. 10:**

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.

54. O edital prevê a aquisição de containers ao valor unitário de **até 29.461,75 cada** (Anexo I- Termo de Referência (24131462) SEI 08520.000745/2022-25 / pg. 91)

55. Assim, parece-nos que o Edital deve ser adequado para tornar-se exclusivo para EPP's e Microempresas, ou deve ser devidamente motivada não aplicação do previsto no art. 6º, nos limites permitidos no art. 10, ambos do Decreto nº 8.538 de 06 de outubro de 2015.

ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

56. Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilizar a modalidade pregão. A Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

“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.”

57. Vale salientar, em reforço, que o Decreto nº 10.024, de 2019, passou a dispor, nesse mesmo sentido:

Art. 3º (...)

§ 1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.

58. Na concepção de Marçal Justen Filho, “bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio” (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. Editora Dialética, São Paulo, 2005, pág. 30).

59. Igualmente, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

60. Outrossim, o Decreto nº 10.024, de 2019, além de reiterar essa definição de bem comum, também estabeleceu o que deve ser entendido por bens e serviços especiais:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

III - bens e serviços especiais - bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns, nos termos do inciso II;

61. Ademais, segundo o §1º, do artigo 1º, do Decreto nº 10.024, de 2019, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida, obrigatoriamente, através da modalidade Pregão, na forma eletrônica, de maneira que a escolha do Administrador se encontra em conformidade com o regime jurídico pertinente.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º 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.

62. Ainda quanto a este aspecto, o Decreto nº 10.024, de 2019, no §2º, do artigo 3º, passou a dispor que “os bens e serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, caso possam ser definidos nos termos do disposto no inciso II do caput, serão licitados por pregão, na forma eletrônica.”

63. O presente procedimento licitatório é destinado à aquisição de bens comuns, conforme classificação empreendida pelo órgão.

64. Atestada a natureza comum dos bens destinados à aquisição pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

65. Ademais, segundo o art. 1º, §1º, do Decreto nº 10.024, de 2019, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida obrigatoriamente através da modalidade Pregão em sua forma eletrônica, de maneira que a escolha do Administrador se encontra em conformidade com o regime jurídico pertinente.

66.

DA ADOÇÃO DO SRP

67. Em relação à adoção do Sistema de Registro de Preços, necessário sempre pontuar que ele é um procedimento auxiliar permitido pela Lei, que facilita a atuação da Administração em relação a futuras prestações de serviços e aquisição gradual de bens. Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

68. De acordo com o regulamento federal, o Sistema de Registro de Preços deverá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- 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;
- 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
- quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

69. É entendimento assente nesta Consultoria que tais hipóteses são exemplificativas, sendo admissível a utilização do SRP em outras situações, mesmo não descritas pelo Decreto. A adoção do SRP não deve ser tida como regra obrigatória, embora seja providencial nas situações em que há necessidade de contratações frequentes, efetivações segmentadas da contratação, conveniência administrativa na reunião de pretensões contratuais de diversos órgãos licitantes ou certa imprecisão na estimativa do quantitativo a ser demandado.

70. Não identificamos óbice à adoção dessa sistemática, na presente contratação; pelo contrário, tendo em vista a pretensão contratual, o SRP pode ser uma ferramenta útil à obtenção de contratações mais eficientes.

CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

71. No caso vertente, é aquisição de bem simples, compra única, e o órgão justificou a não incidência de previsões de sustentabilidade no TR/Projeto Básico e/ou no Edital e/ou no Contrato.

ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

Autorização para abertura da licitação

72. A autorização para abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente decorre da exigência do art. 21, inc. V do Decreto nº 3.555, de 2000 e arts. 8º, inc. V e 13, inc. III, do Decreto nº 10.024, de 2019 (pregão eletrônico).

73. No presente caso, tal exigência foi cumprida (Despacho GAB/SR/PF/SE 23377167 SEI 08520.000745/2022-25 / pg. 52)

Termo de referência com a aprovação da autoridade competente

74. O Termo de Referência é o documento que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, com fundamento no Estudo Técnico Preliminar, 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, ainda que a motivação conste na forma do art. 50, §1º, da Lei n. 9.784, de 1999:

Art. 50 ...

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

75. No caso em exame, o Termo de Referência que foi anexado consta como aprovado no processo (Anexo I-Termo de Referência (24131462) SEI 08520.000745/2022-25 / pg. 99)

Pesquisa de Preço

76. A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial das parcelas de uma licitação como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

77. Dispõe o art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 43 A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (grifo nosso)

78. O Decreto nº 10.024, de 2019, estabelece:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que 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:

(...)

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

(...)

III - planilha estimativa de despesa;

79. Com intuito de verificar o custo da contratação e obtenção de valor de referência para o certame, o órgão realizou pesquisa de preços. Constatam nos autos as pesquisas que permitem a avaliação do custo médio e as variações entre diversos fornecedores.

Divulgação do valor estimado ou valor máximo aceitável

80. No caso, verifica-se que o valor máximo aceitável para a contratação já consta do Termo de Referência, não havendo que se discutir opção pelo sigilo.

Previsão de recursos orçamentários

81. Requisito atendido, conforme relatado acima.

Designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio

82. Consta nos autos o ato de designação do pregoeiro, como também da respectiva equipe de apoio, como relatado acima.

Minuta do Edital e Anexos

83. O art. 8º, inc. VII e VIII, do Decreto nº 10.024, de 2019 (pregão eletrônico) exige que o processo licitatório seja instruído com as minutas do edital, termo de contrato ou instrumento equivalente.

84. Nesse aspecto, não existe nenhuma ressalva a se fazer, visto que os documentos essenciais se encontram nos autos.

ANÁLISE DAS MINUTAS

Considerações Gerais sobre o Edital e Anexos

85. Inicialmente, cumpre destacar que o órgão adotou os modelos elaborados nacionalmente pela AGU. Esta adoção é, inclusive, recomendada pela Instrução Normativa nº 05, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigos 29 e 35:

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

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.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º No caso da contratação de prestação de serviços por meio do sistema de credenciamento, deverão ser observadas as diretrizes constantes do item 3 do Anexo VII-B.

86. Embora a presente contratação não envolva serviços, pode-se identificar na adoção das minutas padronizadas pela AGU uma boa prática administrativa replicável nas licitações de aquisição.

87. De qualquer forma, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, o gestor responsável deverá tomar as medidas de cautela quanto a eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários nas minutas para a sua adequação ao caso concreto.

88. Além disso, uma vez que os modelos estão sujeitos a um processo dinâmico, o que importa em frequentes aperfeiçoamentos e atualizações, é importante que o órgão acompanhe eventuais atualizações feitas pela AGU.

Termo de Referência

89. O termo de referência é o “documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares” (art. 3º, inc. XI, do Decreto nº 10.024, de 2019) que contempla, além do detalhamento do objeto, os requisitos para participação no certame, seu processamento, até final contratação e a execução contratual.

90. Em sua elaboração, o órgão deve atentar para os requisitos descritos no art. 3º, inc. XI, alínea a e 14, incs. II, do Decreto nº 10.024, de 2019 (pregão eletrônico).

91. No caso específico dos autos, o Termo de Referência foi anexado. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele parece conter as previsões necessárias, atendendo às prescrições legais pertinentes.

92. No entanto, parece-nos que existe um erro no campo "valor unitário máximo aceitável" na tabela do item 1.1 (Anexo I- Termo de Referência (24131462) SEI 08520.000745/2022-25 / pg. 91). Consta da minuta o valor "R\$ 117.847,40" que, smj, é o valor total.

93. No item 17.4.1 parece que falta a expressão "para o órgão gerenciador IFS/MG".

Edital

94. Os requisitos e elementos a serem observados na minuta do edital são aqueles previstos no art. 14, inc. III e IV, do Decreto nº 10.024, de 2019 (pregão eletrônico), art. 9º do Decreto nº 7.892, de 2013 (SRP) e art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993.

95. No que tange à nossa específica atribuição, de análise das minutas, conforme atestado no processo, o órgão consulente utilizou as pertinentes minutas disponibilizadas pela AGU, tornando desnecessárias maiores observações jurídicas sobre seu conteúdo.

Minuta de Contrato.

96. No caso vertente, a autoridade assessorada irá formalizar instrumento contratual compatível com o objeto da licitação.

97. A presente minuta também foi lastreada em minutas disponibilizadas pela AGU, tornando desnecessárias maiores observações jurídicas sobre seu conteúdo.

Da Ata de Registro de Preços

98. Os requisitos da minuta da ata de registro de preços estão previstos no Decreto nº 7.892, de 2013, devendo estar em conformidade também com a minuta do edital e do termo de referência.

99. No presente caso, verifica-se que a minuta foi juntada ao processo e atende a tais pressupostos, devendo somente passar por uma revisão para suprimir os campos com reticências (4.3, 4.4)

3. CONCLUSÃO

100. Considerando as informações existentes nos autos do Processo e nos limites da análise jurídica apresentada, que não alcança questões relacionadas aos aspectos técnicos ou do juízo de valor das competências discricionárias exercidas durante o procedimento, são estas as orientações jurídicas que entendemos pertinentes e devem ser consideradas, para adequação do edital e seus anexos.

101. Conclui-se pela existência de óbices legais que devem ser sanados antes do ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que observadas as recomendações emitidas ao longo do parecer e, em especial, os seguintes apontamentos:

a) Observar que o **valor previsto no art. 6º do Decreto nº 8.538 de 06 de outubro de 2015 incide por item, e não pelo valor total. A aplicação do disposto no art. 6º pode ser dispensada desde que haja a devida fundamentação nas hipóteses do art. 10.**

Não havendo fundamentação para afastar o disposto no art. 6º do Decreto nº 8.538 de 06 de outubro de 2015, passa a ser necessário adequar o edital e termo de referência para que o certame seja destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, na forma da LC 123.

b) superado o item anterior, avaliar se o valor que consta do item 1.1 (Anexo I- Termo de Referência (24131462) SEI 08520.000745/2022-25 / pg. 91) está correto ou se é o valor total; verificar se a redação do item 17.4.1 pode ser complementada, conforme itens 92 e 93 desta análise.

102. Ressalta-se que a presente manifestação se limita à análise jurídica da fase interna do processo licitatório, recomendando-se, em sua fase externa, o atendimento integral ao Edital e às Leis que regem a matéria.

103. Dispensada a aprovação do Exmo. Coordenador, na forma do art. 21 do Regimento Interno, restitua-se ao órgão interessado.

Vitória, ES, 15 de agosto de 2022.

LUÍS EDUARDO NOGUEIRA MOREIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08520000745202225 e da chave de acesso 2b41c025

Documento assinado eletronicamente por LUÍS EDUARDO NOGUEIRA MOREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 961893635 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUÍS EDUARDO NOGUEIRA MOREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-08-2022 14:36. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
