Fl nº 573
SALC HMAM

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO AMAZONAS
DIVISÃO DE ASSESSORAMENTO E CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER n. 00121/2022/CJU-AM/CGU/AGU

NUP: 64581.005035/2022-48
INTERESSADOS: HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE MANAUS - H MIL A MANAUS
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

EMENTA: PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS; II - Legislação Aplicável: Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019, Decreto nº 7.892/2013 e Lei nº 8.666/1993. **AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE PERMANENTE.** RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

DO RELATÓRIO

1. O **HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE MANAUS - H MIL A MANAUS** submete a exame desta Consultoria Jurídica, em conformidade com o parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666, de 1993, a minuta do edital de Pregão Eletrônico com registro de preços visando a **aquisição de material de material permanente**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo Referência.

2. Os presentes autos foram distribuídos à advogada signatária, para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 11, VI, "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993 e do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993. Dentre os documentos que compõem o processo, destacam-se os seguintes para a análise:

- Diex S/nº SALC/DIV AP ADM/SUBDIREÇÃO (fls. 02/09);
- Autorização (fls. 09, 357 e 419);
- Documento de formalização da demanda (fls. 10/23);
- Relatório da pesquisa de preços - mapa comparativo (fls. 24/55);
- Pesquisa de preços (fls. 56/356);
- ETP - Clínica de Ginecologia e obstetrícia (fls. 358/364);
- ETP - Clínica de Cirurgia Geral (fls. 365/371);
- ETP - Clínica de Cirurgia Vascular (fls. 372/378);
- ETP - Pronto Atendimento (fls. 379/393);
- Mapa de risco (fls. 394/396);
- Designação da equipe de planejamento da contratação (fls. 419/420);
- Justificativa - uso do SRP (fl. 425);
- Justificativa - permissão de adesão tardia (fls. 426/427);
- Declaração - limites (fls. 428/429);
- Justificativa - sem cota para ME/EPPs (fls. 430/432);
- Justificativa - vedação de consórcios (fls. 433/434);
- Intenção de Registro de Preços (fls. 439/453);
- Manifestação de interesse - 4º CGEO (fls. 454/465);
- Manifestação de interesse - 1º BIS (fls. 466/497);
- Manifestação de interesse - 2º Gpte (fls. 498/506);
- Minuta Edital (fls. 507/534);
- Minuta do Termo de Referência com aprovação (fls. 535/556);

Fl nº 574
SALC HMAM

- Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 557/560);
- Minuta do Contrato (fls. 561/564).
- Lista de verificação (fls. 565/570).

3. É o que se tem a relatar.

DA ANÁLISE JURÍDICA

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, consequentemente, 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.

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:

Fl nº 574
SALC HMAM

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.

PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 1, DE 2 DE MARÇO DE 2021

14. A Portaria Normativa CGU/AGU nº 1 disciplina a atividade de assessoramento jurídico no âmbito das Consultorias Jurídicas da União nos Estados. O art. 5º da referida Portaria estabelece:

Art. 5º O assessoramento jurídico compete:

I - à Consultoria Jurídica da União, quando:

a) não se relacionar a um processo existente;

b) se relacionar a um processo existente, mas que não diga respeito a uma manifestação jurídica exarada por integrante de e-CJU; e

c) se relacionar a processo distribuído à equipe residente, com base no art. 13, inciso II, da Portaria AGU nº 14, de 2020;

II - à e-CJU, quando se relacionar a uma manifestação jurídica exarada em processo que nele deve atuar, em razão das competências previstas nos §§ 1º a 7º do art. 1º da Portaria AGU nº 14, de 2020.

15. A Portaria AGU nº 14, de 2020, mencionada no trecho acima, dispõe acerca da competência do Consultor Jurídico da União no Estado quanto às atividades da e-CJU, nos seguintes termos:

Art. 13. Compete ao Consultor Jurídico da União no Estado quanto às atividades da e-CJU:

I - coordenar as atividades do setor de protocolo e distribuição da Consultoria Jurídica da União no Estado a fim de garantir a correta classificação do assunto e distribuição dos processos nas áreas definidas no art. 1º;

II - analisar, ou distribuir na Consultoria Jurídica da União no Estado, processo que, pelas suas peculiaridades, e para atingir o fim almejado, considere pertinente o exame no âmbito desta Consultoria, bem como os urgentes;

III - atendimento da autoridade assessorada nos processos de competência das e-CJUs, desde que seja imprescindível;

IV - divulgar aos órgãos assessorados as orientações normativas, pareceres referenciais e decisões das e-CJUs sempre que solicitado pelos Coordenadores destas últimas; e

V - desenvolver outras atividades que lhes sejam atribuídas pelo Consultor-Geral da União.

§ 1º Considera-se urgente o processo que precise de manifestação jurídica com prazo inferior a 10 (dez) dias corridos, sob pena de prejuízo grave para o órgão assessorado ou aqueles que, independentemente do prazo, o Consultor Jurídico assim avaliar em razão das circunstâncias apresentadas.

> § 2º Na hipótese do inciso II do caput, desde que não seja possível a análise por si ou por outro membro da Consultoria Jurídica da União no Estado que não esteja em exercício em uma das e-CJUs, o Consultor Jurídico poderá distribuir os processos aos membros lotados na Consultoria Jurídica da União no Estado em exercício em uma das e-CJUs.
>
> § 3º A competência estabelecida no inciso I do caput não impede a utilização de ferramentas tecnológicas para distribuição direta dos órgãos assessorados à e-CJU.

16. **No caso concreto, verifica-se que o órgão solicitou urgência na apreciação do processo, conforme ofício de encaminhamento, anexado no sequencial 04 do Sapiens. Desta feita, a análise desta Consultoria fundamenta-se em razão do disposto no art. 5º, inciso I, alínea c, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 1, de 02 de março de 2021 (se relacionar a processo distribuído à equipe residente, com base no art. 13, inciso II, da Portaria AGU nº 14, de 2020).**

LIMITES DE GOVERNANÇA

17. 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.

18. 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; eIII - 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.

19. 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.

AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

20. 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.

21. A Advocacia-Geral da União também dispõe de Check-Lists previamente elaborados para os diversos tipos de contratações, de preenchimento facultativo, encontrando-se dispostas no site http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390, servindo de excelente instrumento de apoio para que seja aferida a correção da instrução, sem prejuízo da obrigatória adoção da ON SEGES/MP n. 02, de 2016.

22. **No presente caso o órgão realizou a avaliação de conformidade legal, anexando a lista constante do Anexo I da ON SEGES/MP n. 02, de 2016 às fls. 565/570.**

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

23. 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.

24. 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.

CAUTELAS QUANTO À ESPECIFICAÇÃO E FORMATAÇÃO DO OBJETO

25. É responsabilidade do órgão licitante, com base em critérios objetivos, e obedecendo aos parâmetros legais eventualmente existentes, definir os limites da necessidade a ser atendida e a melhor forma de atendê-la. Numa licitação, deve descrever de forma completa as características e requisitos dos materiais e serviços a serem prestados, além das obrigações envolvidas, pois desses elementos depende a boa execução do contrato.

26. Por tal motivo, não nos manifestaremos sobre o conteúdo técnico ou discricionário da especificação e formatação do objeto.

27. Contudo, devemos abordar alguns aspectos fundamentais que, embora se aproximem do campo técnico, também influem na legalidade do feito e, portanto, não podem ser ignorados.

28. Nível de detalhamento da descrição dos serviços: Nos termos do art. 3°, II, da Lei n° 10.520/2002, "a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição".

29. Conforme a Súmula TCU n° 177, "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 (...)".

30. Em julgado da mesma Corte, restou sedimentado que "a prestação devida é condição básica para a criação de obrigação entre as partes. Nesse sentido, o art. 6°, IX, c, da Lei 8.666, de 1993 impõe como obrigatória a identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra ou serviço. Nessa mesma linha, o art. 47 do mesmo diploma informa que nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação."

31. Aliás, nos termos do art. 7°, § 4°, da Lei n° 8.666/93, é vedada a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo. Já o art. 15, § 7°, II, estipula que a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas deve dar-se em função do consumo e utilização prováveis, mediante o recurso, sempre que possível, a adequadas técnicas de estimação.

32. Trata-se de elemento essencial da fase de planejamento da licitação, para a qual o TCU tem dado bastante atenção, como revelam os seguintes julgados:

Fl nº 577
ALC HMAM

> "1.5.1.4. efetue, tendo por base estudos do provável consumo do objeto licitado, estimativas consistentes de quantitativos que deverão ser adquiridos ao longo da vigência do contrato, nos termos do art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, e faça-as constar do edital da licitação, juntamente com a previsão do valor total a ser contratado;" (Acórdão nº 2.986/2009 – Plenário)
>
> "9.1.3.7 justifique, quando da realização de procedimentos licitatórios futuros, no âmbito dos projetos básicos ou dos termos de referência, as estimativas dos quantitativos dos objetos a serem licitados, em atendimento ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993;" (Acórdão nº 1.936/2009 – Plenário)
>
> "9.7. alertar (...) a Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto às seguintes impropriedades constatadas: 9.7.1. não demonstração, a tempo e de forma inequívoca, no âmbito do processo, da motivação para o quantitativo de licenças adquiridas, comprovando que tal quantitativo seja especificado rigorosamente de acordo com a quantidade de máquinas existentes no órgão e, se for o caso, com suas necessidades futuras, decorrente do descumprimento dos arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e o art. 2º, inciso II, do Decreto nº 2.271/97;" (Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário)
>
> "9.3.2. em observância aos arts. 14 e 15, § 7º, II, ambos da Lei nº 8.666/93, informar como o órgão estimou o consumo mensal de insumos para a Rede Nacional de Laboratórios, (...) apresentando o histórico de demanda por laboratório/localidade, ou pelo menos o percentual de demanda por unidade da Federação;" (Acórdão nº 392/2011 – Plenário)

33. **Observamos no TR vários itens com indicação de marca de referência**. A regra disposta no art. 15, § 7º, I da Lei 8.666/93 veda a indicação de marcas nas licitações, para que a escolha de determinada compra estatal não seja definida com base em razão de preferência pessoal e subjetiva dos servidores encarregados da definição da compra.

34. Acórdão do Tribunal de Contas da União, disposto na doutrina de Marçal Justen Filho, indica que a restrição a uma determinada marca deve ser decorrente de estudos técnicos, que assegurem vantagens econômicas e administrativas do produto selecionado:

> "Registre-se que a restrição a uma determinada marca ou modelo deve ser decorrente de estudos técnicos, e se tais estudos apontarem para essa necessidade, devem ser asseguradas as vantagens econômicas, técnicas ou administrativas do produto selecionado (Decisão Plenária TCU nº 584/99). Tal entendimento, em que pese aplicar-se diretamente a um ato regido pela Lei 8.666/93, cabe perfeitamente ao presente caso, pois acima de qualquer lei ordinária está a Constituição Federal que prega como regra geral a necessidade de ampla competição em igualdade de condições a todos os concorrentes, observando-se princípios como o da impessoalidade (...), da motivação (que exige indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinares a decisão ou o ato, sendo obrigatórios quando os atos neguem, limitem ou afetem direitos e interesses) e da razoabilidade (princípio da Administração)." (Acórdão nº 1.010/2005, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo).
>
> Cito artigo publicado no Blog da Zênite que trata do assunto:
>
> Nos procedimentos licitatórios é vedada a realização disputa cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável. A Lei nº 8.666/93 é incisiva ao determinar que não deverão ser impostas restrições ao caráter competitivo da licitação não decorrentes de justificativa suficiente para tanto, trazendo proibição expressa à indicação de marca (Lei n. 8.666/93, art. 7º, § 5º). Segundo o TCU, a "*vedação imposta por esse dispositivo é um dos mecanismos utilizados pelo legislador no sentido de conferir efetividade aos princípios informativos da licitação, entre esses o da livre*

Fl nº 578
SALC HMAM

concorrência, o do julgamento objetivo e o da igualdade entre os licitantes"(Acórdão 1553/2008 – Plenário.)

A positivada vedação à indicação de marca como critério de afastamento de outras, contudo, não afasta por completo a indicação de marca como mera *referência* em editais. Em recentíssimo julgado, ocorrido em 27 de janeiro de 2016, o TCU reconheceu ser permitida menção a marca de referência no edital, como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo "*ou equivalente*", "*ou similar*", "*ou de melhor qualidade*", podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada. (TCU, Acórdão 113/2016, Plenário).

Os requisitos para tal possibilidade, conforme o referido julgado, são:

(i) a indicação deve ser mera referência, não se tolerando qualquer conduta tendente a vedar a participação de outras marcas;

(ii) observância ao princípio da impessoalidade, de modo que a indicação seja amparada em razões de ordem técnica;

(iii) apresentação da devida motivação (documentada), demonstrando que somente a adoção daquela marca específica pode satisfazer o interesse da Administração;

(iv) acrescentar ao edital expressões do tipo "*ou equivalente*", "*ou similar*" e "*ou de melhor qualidade*";

(v) permitir que, caso exista dúvida quanto à equivalência, o participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.

Presentes tais pressupostos, possível indicação de marca como mera referência. Ainda que não conste do referido julgado expressamente como requisito, a indicação deverá prioritariamente recair sobre marcas e tecnologias consolidadas no mercado, cujas características sejam imprescindíveis para satisfação do interesse público.

Por fim, não obstante seja factível o emprego de tal descrição, importante destacar que indicação deve ser feita apenas em situações excepcionais – e com a apresentação da devida motivação –, pois poderá implicar em vantagem ao licitante detentor da marca descrita (que não precisará se preocupar em comprovar a exigida equivalência ou superioridade).

GUIMARÃES, Mariana. **A utilização de marca como referência em editais de licitação.** 2016. Disponível em: <http://www.zenite.blog.br/a-utilizacao-de-marca-como-referencia-em-editais-de-licitacao/>. Acesso em: 23 mai. 2017.

35. Cumpre advertir que esta Consultoria não tem atribuição técnica para se manifestar sobre exigências de marcas ou de escolha de fornecedores, já que tal questão é de exclusiva responsabilidade do órgão consulente, cabendo a este proceder à exclusão de cláusulas ou especificações que possam levar a tal interpretação. De qualquer modo, a conferência de todas as especificações técnicas cabe ao órgão, sendo sua exclusiva responsabilidade tal aferição.

Documento de Formalização da Demanda

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

37. **Compulsando os documentos que instruem o processo, identificamos o documento de**

Fl nº 579
SALC HMAM

formalização da demanda à fl. 10/23.

Estudos Técnicos Preliminares

Necessidade da Contratação

38. 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".

39. 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 escorreita 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.

40. Como ressabido, 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.

41. 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 as necessidades do órgão ou da entidade contratante. (TCU. Acórdão 1973/2020, Plenário. Representação, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. **No presente processo a necessidade de contratação está devidamente delineada no Estudo Técnico (fls. 358/393) 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

Fl nº 580
SALC HMAM

46. 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.

47. 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.

48. Nesse ponto, constata-se que houve o trabalho de pesquisa normativa empreendido pelo órgão e que os Estudos Preliminares fazem referência às normas aplicáveis ao objeto que será contratado, razão pela qual não se apresenta objeção ao conteúdo do documento, em relação à diretriz mencionada.

Estimativa das Quantidades

49. 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).

50. 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).

51. 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.

52. **No presente caso, o consulente informa na tabela apresentada no item 1.1 do TR (fls. 535 e ss) a estimativa da quantidade e também apresenta justificativa às fls. 360, 367, 374 e 380 dos ETPs apresentados. Recomenda-se, porém, complementação da justificativa com a juntada de documentação e cálculos que deem suporte aos quantitativos.**

53. Deve-se ressalvar que não compete a esta Consultoria adentrar em questões técnicas, mas apenas verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Da adjudicação por itens

54. 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.

55. 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 satisfatório. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassis, 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

Fl nº 581
SALC HMAM

> 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)

56. 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.*

57. 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.

58. 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.

59. Indubitável que a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos.

60. **No caso em análise, o edital indica que a adjudicação será por itens (item 1.2 do edital, fl. 507), opção que atende às recomendações do Tribunal de Contas da União.**

DA APLICAÇÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

61. A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas. A própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção desses certames, de competitividade restrita.

> Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
>
> - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)
>
> - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresasou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
>
> - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nãofor vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto

Fl nº 582
SALC HMAM

ou complexo do objeto a ser contratado;

- a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 dejunho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

62. Regulamentando o tema, o Decreto federal nº 8.538/2015 definiu as condições determinadas pelo legislador:

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

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

- 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;

- 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

- 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:

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

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

63. Neste prumo, o regulamento definiu diversas situações que justificam a não realização das licitações diferenciadas.

64. **Na hipótese em análise, o órgão optou por adotar as regras de licitações diferenciadas, o que está acobertado pelas supracitadas alterações da LC 123/2006, sendo legítima a opção adotada.**

65. **Observa-se que o item 4.1.3 do Edital, à fl. 509, dispõe que diversos itens serão de participação exclusiva para ME/EPP, o que está correto levando-se em consideração o valor, razão pela qual o órgão precisa promover as adequações para que o processo não tenha itens, nem documentos contraditórios.**

ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

66. 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."

67. 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

Fl nº 583
SALC HMAM

predominantemente fático e de natureza técnica.

68. 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).

69. Igualmente, nos termos do art. 1°, parágrafo único, da Lei n° 10.520, de 2002:

> Art. 1° 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.

70. Ademais, segundo o §1°, do artigo 1°, do Decreto n° 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. 1° 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.
>
> 1° 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.

71. Ainda quanto a este aspecto, o Decreto n° 10.024, de 2019, no §2°, do artigo 3°, 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."

72. **O presente procedimento licitatório é destinado à aquisição de bens comuns (item 4.1 do TR, fls. 547), conforme classificação empreendida pelo órgão.**

73. Atestada a natureza comum dos bens destinados à aquisição pretendidos, nos termos do art. 1°, parágrafo único, da Lei n° 10.520, de 2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

74. Ademais, segundo o art. 1°, §1°, do Decreto n° 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.

75. Sobre registro de preços, destaca-se o posicionamento da Corte Federal de Contas, ACÓRDÃO N° 2037/2019 — TCU, que adverte para uma avaliação mais incisiva nos processos que utilizam o pregão para registro de preços:

> *"[...] 9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte que, em reforço ao constante do item 9.3 do Acórdão 757/2015-Plenário, oriente suas unidades sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:*
>
> ***9.6.1. a existência e o teor da justificativa para eventual previsão no edital da possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes - art. 9°, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013;***

Fl nº 584
SALC HMAM

9.6.2. a hipótese autorizadora para adoção do sistema de registro de preços, indicando se seria o caso de contratações frequentes e entregas parceladas (e não de contratação e entrega únicas), ou de atendimento a vários órgãos (e não apenas um), ou de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado (e não de serviços mensurados com antecedência) - art. 3° do Decreto 7.892/2013 e Acórdãos 113 e 1.737/2012, ambos do Plenário;

9.6.3. obrigatoriedade da adjudicação por item como rega 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. 3°, § 1°, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1° e 2°, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário.

(Ac. nº 2037/2019 - TCU - Plenário, g.n.)

76. **Observa-se pela leitura da minuta da ata de registro de preços, no item 4.1, fl. 558, que o consulente permitirá a adesão por órgãos não participantes. Consta a justificativa para a permissão tardia à fls. 426/427.**

77. **Regular, portanto.**

DA ADOÇÃO DO SRP

78. 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.

79. 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.

80. Temos a opinião, inclusive, 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.

81. 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.

82. De qualquer forma, tendo em vista decisões recentes do Tribunal de Contas da União, sugerimos que "eventual previsão em edital da possibilidade de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes esteja devidamente motivada no processo administrativo (TCU. Acórdão 2037/2019 Plenário).

83. **No caso concreto, verifica-se que órgão enquadra a adoção do SRP nos incisos III e IV do art. 3° do Decreto nº 7.892, de 2013, conforme justificativa de fl. 425.**

Fl nº 585
SALC HMAM

CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

84. O artigo 3º, "caput", da Lei nº 8.666, de 1993, dispõe que as contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento nacional sustentável, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

85. Assim, no planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade, a verificação de incidência de exigências de sustentabilidade em obrigações da contratada (logística reversa, destinação das embalagens, por exemplo) ou como requisito previsto em lei especial (de acordo com o art. 28, V, segunda parte, ou art. 30, IV, ambos da Lei nº 8.666, de 1993), bem como o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) do órgão, nos termos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10, de 2012, c/c o artigo 2º, § 1º, do Decreto nº 10.024, de 2019, que assim estabelece:

> Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.
>
> § 1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

86. O Plano de Logística Sustentável é uma ferramenta de gestão e planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos nos processos administrativos. O compromisso com a sustentabilidade melhora a qualidade do gasto público, combate o desperdício, promove a redução de consumo, além de melhoria no ambiente de trabalho.

87. Nos termos do artigo acima transcrito, observa-se que as dimensões a serem consideradas são: econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo. Nesse sentido, cumpre ressaltar que o órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios e práticas de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar a(s) dimensão(ões) dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação (artigo 2º, § 1º, Decreto nº 10.024, de 2019). Sobre as diversas dimensões, há subsídios orientadores no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponível no site da AGU.

88. Na escolha de produtos sustentáveis, segundo os termos do inciso XI do artigo 7º da Lei nº 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que gastem menos energia na sua produção.

89. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares

90. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

91. Sobre a utilização do Guia, manifestou-se o Tribunal de Contas da União:

92. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016c) , pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

> 204. A obra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) . O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação. (TCU – Acórdão 1056/2017 – Plenário)

93. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além das legalmente previstas e

Fl nº 586
SALC HMAM

constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios.

94. Além do Guia Nacional, podem ser inseridos critérios de sustentabilidade nos pregões, com base no art. 5º da IN nº 01/2010 do MPOG. Ressalte-se, entretanto, que a indicação genérica de normas ambientais não supre o comando legal, pois os critérios de sustentabilidade devem constar detalhadamente nas especificações técnicas, no edital e/ou no contrato, devendo tal detalhamento ser providenciado.

95. Por vezes, a exigência de determinado requisito ambiental deriva de imposição normativa, editada pelos órgãos de proteção ao meio ambiente (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, etc.). Nesses casos, a especificação técnica do objeto deve ser definida de acordo com as determinações da norma vigente, a depender do tipo de produto, recomendando-se o foco nos seguintes temas, quando cabíveis: promoção do descarte, coleta e reciclagem dos materiais, gerenciamento de resíduos, redução no índice de emissão de gases e poluição (vide o Guia Nacional para uma lista abrangente de objetos sujeitos a disposições normativas de caráter ambiental).

96. Deve-se mencionar, ainda, que a Lei nº 12.187, de 2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima, em especial, em seu artigo 6º, XII, adotou o uso do poder de compra do Estado como um importante instrumento para implementar a política de mudanças climáticas.

97. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável previsto no artigo 3º, "caput", da Lei nº 8.666, de 1993, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

> a) definir os critérios e práticas sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial combinado com o art. 28, V, segunda parte, ou art. 30, IV, ambos da Lei nº 8.666, de 1993;
>
> b) verificar se os critérios e práticas sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,
>
> c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável (obrigatório nos casos de pregão eletrônico e boa prática nos demais casos).

98. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos. Se a Administração entender que os bens objeto desta contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

99. **No presente caso, verifica-se que o Órgão assessorado inseriu previsões de sustentabilidade às fls. 363, 370 e 377. Omissão a sanar.**

ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

100. A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos nos Decreto n. 7.892/2013 e Decreto n. 10.024/2019, conjugados com as regras da Lei nº 10.520, de 2002 e da Lei nº 8.666, de 1993, necessários à instrução da fase preparatória do pregão, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências concernentes à fase externa do procedimento em momento oportuno, posterior a presente manifestação jurídica.

101. Assim, serão tecidas considerações acerca das determinações constantes do ordenamento jurídico, em face do caso vertente, com a ressalva de que os textos das minutas anexadas serão analisados em tópicos especialmente abertos para essa finalidade.

Autorização para abertura da licitação

102. 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). **No presente caso, tal exigência foi cumprida (fls. 09, 357 e 419).**

Termo de referência com a aprovação da autoridade competente

103. 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.

104. **No caso em exame, o Termo de Referência foi anexado devidamente aprovado às fls. 535/556.**

Pesquisa de Preço

105. 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.

106. 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)

107. 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;

108. Considerando que a função consultiva deve proporcionar à Autoridade o máximo de segurança possível para a prática do ato, não se pode deixar de alertar a necessidade de fixar o valor de referência de uma contratação com embasamento técnico suficiente que permita constatar, pelo menos aproximadamente, o valor justo a ser pago.

109. Ademais, que a correta estimativa do valor contratual é essencial para a verificação da necessidade ou não de se proceder à licitação de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 6º do Decreto nº 8.538 de 2015 e as Cooperativas enquadradas no art. 34, da Lei nº 11.488, de 2007.

110. Insta destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

111. Salienta-se que é de inteira responsabilidade da autoridade contratante a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados. Como sempre, frise-se que os membros desta Consultoria Jurídica não detêm competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para avaliar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica. A responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos recai integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação, conforme bem ressaltado pela doutrina de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti:

> "A aceitação de proposta com sobrepreço pelo pregoeiro ou comissão de licitação, seguida da homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente, sujeita-os a responsabilidade, solidariamente com o agente que realizou a pesquisa de preços. O mesmo pode ocorrer com a autoridade superior competente pela ratificação dos atos do processo da contratação direta e o responsável pela pesquisa de preços.
>
> A aceitação de oferta inexequível, de que resulte a inexecução do objeto em razão da impossibilidade de o contratado cobrir os custos da contratação, também atrai a responsabilidade desses agentes (o que realizou a pesquisa de preços, o pregoeiro, os integrantes da comissão de licitação e a autoridade que homologou o procedimento ou ratificou os atos praticados no processo da contratação direta). Em ambas as hipóteses – inexequibilidade ou sobrepreço –, será necessário aquilatar a conduta de cada um desses agentes e as circunstâncias em que atuaram, para o efeito de imputar-lhes responsabilidade". ("Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas", Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 10, nº 116, ago. 2011).

112. Outrossim, o inciso V do artigo 10 da Lei nº 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) estatui a respeito:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:
>
> (...)
>
> V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação do bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

113. Além disso, cumpre destacar os procedimentos a serem observados na "pesquisa de preços" para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, instituídos pela **Instrução Normativa n. 73, de 5 de agosto de 2020, do Ministério da Economia**, que estabeleceu "parâmetros" específicos, a serem observados conforme disciplinado no seu art. 5º, como segue:

> Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:
>
> I- Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotaçõesrefiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
>
> II- aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) anoanterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
>
> III-dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou dedomínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou
>
> IV-pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.
>
> §1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.
>
> § 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:
>
> I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado; II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: a) descrição do objeto, valor unitário e total;
>
> b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
>
> c) endereço e telefone de contato; e
>
> d)data de emissão.
>
> III-registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

114. Releva observar que, salvo justificativa, não é mais admitida a utilização exclusiva de um único preço registrado no Portal de Compras Governamental para fundamentar o valor estimado para a contratação, como segue:

> Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.
>
> (...)
>
> **§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.**

115. Observe-se que o órgão deve priorizar a consulta ao Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico http://paineldeprecos.planejamento.gov.br e a verificação dos preços de contratações públicas recentes.

116. Porém, é importante salientar que o só fato do preço ser registrado no Painel de Preços não isenta o gestor público do dever de realizar um juízo crítico sobre os valores pesquisados. É o que afirma o §3º do art. 6º do dispositivo normativo mencionado:

> § 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

Fl nº 590
SALC HMAM

117. O Acórdão TCU n. 125/2016-Plenário entendeu que a utilização de preços praticados por outros órgãos públicos, que consiste basicamente na consulta ao Painel de Preços, é obrigação do gestor, vez que a expressão "sempre que possível", utilizada pelo art. 15 da Lei n. 8.666, de 1993, não dá margem à discricionariedade se for materialmente possível a utilização desses valores referenciais. Como segue:

> Prosseguindo, o termo "sempre que possível" (constante do caput do art. 15) deve ser interpretado no sentido de que a consulta é obrigatória quando existirem órgãos ou entidades que tenham efetuado aquisições similares. É dizer, não há discricionariedade do gestor para deixar de utilizar a consulta quando ela puder ser realizada. A não realização da pesquisa deve ser plenamente justificada pelo gestor.

118. Demais disso, compete ao órgão verificar se entre os bens licitados estão aqueles que tenham seus preços cotados nos Catálogos de Soluções de TIC divulgados pelo Ministério da Economia. Para esses bens, vale a regra prevista no art. 8º:

> Art. 8º As estimativas de preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, deverão utilizar como parâmetro máximo o Preço Máximo de Compra de Item de TIC - PMC-TIC, salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior ao PMC-TIC

119. Cabe ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais, de forma justificada.

120. **Com intuito de verificar o custo da contratação e obtenção de valor de referência para o certame, o órgão juntou:**

- **Relatório da pesquisa de preços - mapa comparativo (fls. 24/55);**
- **Pesquisa de preços - painel de preços e sites (fls. 56/356).**

121. **Na análise dos autos, percebe-se a existência de valores discrepantes em diversos itens. Cito apenas alguns exemplos: itens 1, 3 15 19/23, 26 (fls. 25/27), itens 1/9 (fls. 32/33), itens 1, 2 ,7, 9/10, 12/14, 18/21 (fls. 36/39) e itens 4 e 6 (fls. 52/53).**

122. Tais documentos permitem a avaliação do custo médio e as variações dos preços praticados no mercado, com a finalidade de se registrar valores fidedignos à realidade.

123. A mencionada Instrução Normativa dispõe que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados". Nesse caso, recomenda-se que o órgão consulente adote critério "fundamentado e descrito no processo administrativo" para a utilização ou desconsideração de eventuais valores discrepantes.

124. Nessa situação, conforme preleciona Jorge Ulisses Fernandes Jacoby (Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 234/236.), a validade e a segurança da pesquisa de mercado estão sujeitas à observância de alguns requisitos, como o da parametrização. Em suas palavras: "quando o pesquisador encontra no mercado produtos diferentes, deve avaliar os parâmetros, parametrizando a sua pesquisa".

125. Portanto, conclui-se que, nos casos onde se observa uma significativa diferença entre os preços obtidos na pesquisa de mercado, deve o consulente ser orientado a:https://outlook.live.com/owa/

- Verificar se a variação de valores ocorre em razão da qualidade do produto;
- Em caso positivo, por meio do departamento técnico competente, definir todas as qualidades

Fl nº 591
SALC HMAM

que o produto solicitado deve apresentar para a satisfação do interesse público e, a partir daí, cotar o preço dos produtos que apresentarem a qualidade especificada e definir o preço médio;

- Em caso negativo, fixar o preço médio desconsiderando os valores demasiadamente discrepantes eventualmente apresentados por uma das empresas, sem se descurar, contudo, da exigência de o preço médio ser fixado a partir de, pelo menos, três orçamentos.

126. Deve-se, ainda, observar que as pesquisas de preços a serem utilizadas na fixação do valor máximo aceitável deverão estar dentro dos seus respectivos prazos de validade, a fim de se evitar a realização de certame com valores que possam tornar a licitação deserta ou mesmo frustrada por impossibilidade das licitantes de manterem preços defasados em função de corrosão inflacionária ou de outros fatores de mercado.

127. **A pesquisa de preços foi realizada por consulta no painel de preços e em sítios de internet.**

128. **Dentre estes existem possíveis sítios de intermediação de vendas.**

129. O órgão consulente deve atender alguns requisitos se utilizar de sítios de intermediação de vendas, como por exemplo as pesquisas nos sites Americanas; Mercado Livre; Submarino; Amazon.com; Carrefour. Para esses casos, deverá ser observado o disposto no § 1° do art. 6° da IN 73/2020, "verbis":

> " Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente".

130. Nesses casos, torna-se necessário a inclusão de documentos que atendam a determinação contida no mencionado § 1° do artigo 6°, da Instrução Normativa n° 73/2020.

131. **Perceba-se que a obtenção de preços compatíveis com a realidade do mercado é essencial** para o sucesso de uma licitação, especialmente nas situações influenciadas pelo fator tempo, vez que o art. 23, V da Lei n. 8.666, de 1993, apenas permite a dispensa decorrente de licitação deserta se mantidas "todas as condições preestabelecidas", incluindo nessas condições o preço. Consequentemente, no caso dos autos, as pesquisas junto a fornecedores cujos prazos de validade tenham expirado devem ser substituídas por novas pesquisas ou ratificadas pelas empresas consultadas, com a renovação dos respectivos prazos de validade.

Divulgação do valor estimado ou valor máximo aceitável

132. O Decreto n° 10.024, de 2019, passou a estipular a possibilidade de se divulgar, ou não, o valor estimado ou o valor máximo aceitável:

> Art. 15. O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.
>
> § 1° O caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3° do art. 7° da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto n° 7.724, de 16 de maio de 2012.
>
> § 2° Para fins do disposto no caput, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.
>
> § 3° Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para aplicação do desconto constará obrigatoriamente do instrumento convocatório."

133. Assim sendo, uma vez apurado e definido o valor estimado ou o valor máximo aceitável, cumpre ao órgão avaliar, cuidadosamente, se será o caso de divulgá-lo ou mantê-lo sob sigilo.

134. O sigilo envolve apenas o orçamento estimado, devendo o edital e seus anexos apresentarem as informações necessárias para a elaboração das propostas. Por conta disso, para o empresário que conhece seu produto, serviço ou atividade, não há a priori prejuízo pela utilização do orçamento sigiloso, pois, conhecedor de seus custos para o exercício de sua atividade, ele consegue definir seu preço para a execução do contrato

pretendido pela Administração, independente desta lhe apresentar custos máximos admitidos.

135. Convém ressaltar, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em suas Guidelines for fighting bid rigging in public procurement (Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas), recomenda, no documento Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, que se deve recorrer à utilização de preços máximos de aquisição apenas quando estes se basearem em cuidadosa pesquisa de mercado e se as entidades adjudicantes estiverem convencidas de que se tratam de preços muito competitivos, não devendo, esses preços máximos, serem publicados; na verdade, "antes devem ser mantidos confidenciais durante o processo ou depositados noutra autoridade pública" (Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement. 2012. p. 8. Disponível em: http://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidriggininpublicprocurement.htm. Acesso em 29 de setembro de 2020.)

136. Decidido pela opção do orçamento sigiloso, o órgão deve definir como guardará o sigilo da estimativa de custos realizada. Como a legislação brasileira, acertadamente, não esmiuçou este procedimento, normas internas devem disciplinar de que forma isto será feito, estabelecendo a competência para a realização da estimativa de custos e a responsabilidade pela guarda de seu sigilo (quando necessário) a determinado agente ou setor específico.

137. Por hora, não foram estabelecidos normas com os parâmetros para que se adote uma ou outra opção. A decisão compete à autoridade que, evidentemente, deverá municiar-se das informações sobre o mercado do objeto licitado, coletadas por ocasião do estudo técnico preliminar.

138. Como norte, nos parece plausível recomendar que a escolha recaia sobre a opção que amplie a competitividade e, como consequência, tenha maior aptidão para a obtenção da melhor proposta.

139. Qualquer que seja a opção do Gestor, deverá ser devidamente motivada nos autos.

140. **No caso, verifica-se que o Valor Total Estimado para a contratação consta no Termo de Referência, item 16, à fl. 556, não havendo que se cogitar no seu caráter sigiloso.**

Previsão de recursos orçamentários

141. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 10, IX, Lei 8.429, de 1992, e artigos 38 e 55 da Lei nº 8.666, de 1993.

142. Cabe também alertar para que seja anexada a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

143. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

> "As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

144. Em se tratando de licitação para Registro de Preços é aplicável a Orientação Normativa AGU n. 20/2009, nos seguintes termos: "Na licitação para registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato". Portanto, o órgão deverá zelar pelo seu cumprimento e promover a indicação em momento anterior à celebração do contrato ou retirada do respectivo termo substitutivo.

145. No mesmo sentido o Decreto nº 7.892, de 2013, em seu artigo 7º, § 2º, e o Decreto nº 10.024, de 2019, artigo 8º, inciso IV.

Designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio

146. O art. 8º, inc. VI, do Decreto nº 10.024, de 2019 (pregão eletrônico) exige a comprovação da legitimidade do pregoeiro e dos membros da equipe de apoio.

147. **Não consta nos autos o ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio. Omissão a sanar.**

Fl nº 593
SALC HMAM

Intenção de Registro de Preços

148. Nos termos do art. 5º, inciso I, do Decreto nº 7.892, de 2013, cabe ao órgão gerenciador registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo Federal.

149. Outrossim, conforme art. 4º, §1º, do Decreto 7.892, de 2013 (com a redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2014), o órgão poderá dispensá-la, justificadamente.

150. **No presente caso, fora acostada a IRP às fls. 439/453.**

151. **Constam nos autos as seguintes documentações:**

- **Manifestação de interesse - 4º CGEO (fls. 454/465);**
- **Manifestação de interesse - 1º BIS (fls. 466/497);**
- **Manifestação de interesse - 2º Gpte (fls. 498/506).**

Minuta do Edital e Anexos

152. 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, e, se for o caso, minuta da ata de registro de preços.

153. 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

154. 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.

Fl nº 594
SALC HMAM

155. 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.

156. 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.

157. 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

158. 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.

159. 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).

160. **No caso específico dos autos, o Termo de Referência devidamente aprovado foi anexado às fls. 535/556.**

161. **Nota-se equívoco na redação quanto à indicação de um Órgão Participante. Não consta na minuta a indicação do órgão Participante 2º GPTE. Omissão a sanar.**

162. 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.

Edital

163. 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.

164. 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.

165. **A minuta do edital consta às fls. 507/534.**

166. **O subitem 4.2.6, apresenta vedação à participação de consórcios no presente certame.** No art. 33 da Lei nº 8.666/93, verifica-se que o legislador não criou regra expressa acerca da obrigatoriedade ou não da participação dos consórcios. Essa decisão ficará a encargo do administrador, que deve ter como prumo de sua decisão a obtenção das melhores condições para ampliar a competitividade do certame.

167. Certamente existirão situações em que a participação de consórcios ocorrerá pela própria complexidade do certame ou pelo tamanho do objeto contratual envolvido; nesse caso, permitir tal coligação empresarial fomentará a competitividade, pela união e participação de empresas que não teriam condições de isoladamente participar da competição. Noutras hipóteses, a participação de consórcio pode não parecer justificável nem ser interessante à competitividade, fomentando indevidos acordos entre empresas que intentam dominar o mercado.

168. **A opção do administrador de vedar a participação de empresas em consórcio deve ser motivada, com a devida justificativa e manifestação do setor técnico, sob pena de caracterizar restrição à competitividade. Consta a justificativa para vedação de consórcios às fls. 433/434.**

Da Ata de Registro de Preços

169. Nos termos do art. 5º, inciso I, do Decreto nº 7.892, de 2013, cabe ao órgão gerenciador registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo Federal.

170. Outrossim, conforme art. 4º, §1º, do Decreto 7.892, de 2013 (com a redação dada pelo Decreto nº

Fl nº 595
SALC HMAM

8.250, de 2014), o órgão poderá dispensá-la, justificadamente.

171. **A minuta da Ata de Registro de preços foi anexada às fls. 557/560, conforme modelo da AGU.**

172. **Nota-se que o consulente não preencheu a tabela do item 3.2 com os nomes dos órgãos participantes. Omissão a sanar.**

173. **Verifica-se que, em relação à adesão à Ata por órgão não participante da licitação, houve a permissão pelo órgão assessorado (item 4, fl. 558).** Sobre o tema, o Acórdão 1297/2015-Plenário, do Tribunal de Contas da União decidiu que a mera previsão, no Edital de Licitação, da possibilidade de adesão de outros órgãos (caronas) **deve ser justificada:**

> "...a possibilidade de adesão para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) não é uma obrigatoriedade a constar impensadamente em todos os editais de pregões para registro de preços, ...mas sim uma medida anômala e excepcional, uma faculdade que deve ser exercida de forma devidamente motivada" (TCU, Ac. n. 757/2015 – Plenário – g.n.).

174. Mais recentemente tem-se o posicionamento do Ministro Bruno Dantas em trecho de seu voto exarado no Acórdão 311/2018-Plenário:

> "Conforme venho reiterando em diversos julgados sob a minha relatoria (a exemplo do item 9.3.4 do Acórdão 757/2015-TCU-Plenário e do item 9.3.2 do Acórdão 1.297/2015-TCU Plenário), resta claro, à luz do art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013, que a inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a adesão tardia é uma faculdade do órgão gerenciador. Nessa esteira, é certo que tal ato, embora discricionário, não prescinde de motivação. Tenho constatado que uma cláusula deste tipo (permitindo a adesão tardia) é inserida deforma repetida e impensada em quase todos os editais de pregões para Sistema de Registro de Preços. No mais das vezes, costuma-se alegar que sua inserção seria justificável porque traria alguma espécie de economia de escala. Todavia, trata-se invariavelmente de mera alegação genérica, sem nenhum lastro em estudos técnicos relacionados especificamente ao objeto que se deseja licitar e realizados preliminarmente à contratação que se almeja."(g.n)

175. Assim, a possibilidade de adesão só deve ser mantida se, efetivamente, através de estudos técnicos relacionados especificamente ao objeto, reste demonstrada, de forma clara e objetiva, a pertinência da permissão, o que deve ser amplamente justificado.

176. **Consta a justificativa para a permissão de adesão tardia às fls. 426/427.**

177. Nesse ponto, **recomenda-se que o consulente demonstre o benefício que será obtido pela possibilidade de adesão prevista no edital**. Insta dizer que a Administração deverá avaliar se a possibilidade de "carona" trará maior vantajosidade (ex.: ganhos da economia de escala) ou competitividade ao certame ou, ainda, outro benefício de ordem prática que justifique a medida. **Caso contrário, excluir a previsão.**

Minuta de Contrato ou Instrumento Substitutivo

178. **No caso vertente, a autoridade assessorada irá formalizar instrumento contratual compatível com o objeto da licitação, conforme fls. 561/564.**

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

CONCLUSÃO

180. Em face do exposto, restrito ao exame dos aspectos jurídico-formais do processo, em atenção ao Artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, **opinamos**, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **pela não existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, porém o órgão deve observar as orientações contidas nos parágrafos**

Fl nº 596
SALC HMAM

negritados e sublinhados deste parecer. Somente após o acatamento de todas as recomendações emitidas ao longo do parecer será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação desta CJU.

181. Em resumo, o que não isenta o órgão de analisar integralmente este parecer, recomenda-se:

- **Atentar-se para os limites de contratação previstos no decreto nº 10.193, de 2019;**
- **Certificar-se quanto à descrição do objeto da contratação, sem detalhes que possam frustrar o caráter competitivo do certame;**
- **Justificar o quantitativo com base em fatos concretos;**
- **Certificar-se quanto à inexistência de atos impeditivos à realização da despesa;**
- **Certificar-se de que a pesquisa de preços representa o valor de mercado;**
- **Justificar ou desconsiderar os valores discrepantes;**
- **Indicar a periodicidade da contratação;**
- **Ajustar a redação do TR quanto a indicação dos órgãos participantes;**
- **Preencher na ARP a lista dos órgãos participantes;**
- **Providenciar o ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio;**
- **Certificar-se quanto ao site de intermediação;**
- **Atender todas as recomendações dadas na análise das minutas;**
- **Atender as demais recomendações presentes no opinativo.**

182. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação desta CJU.

183. 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 à legislação que rege a matéria.

184. É o parecer.

Manaus, 18 de julho de 2022.

(assinado digitalmente)
FRANCISLÉA NAZARÉ CAXEIXA DE MENEZES FALCÃO
ADVOGADA DA UNIÃO
CONSULTORA JURÍDICA DA UNIÃO NO AMAZONAS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64581005035202248 e da chave de acesso 272c91b0

Documento assinado eletronicamente por FRANCISLÉA NAZARÉ CAXEIXA DE MENEZES FALCÃO, 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 937570134 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISLÉA NAZARÉ CAXEIXA DE MENEZES FALCÃO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-07-2022 13:24. Número de Série: 772182694104883361993962756O6. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE MANAUS

CERTIDÃO
(NUP 64581.005035/2022-48)

Em conformidade com o parágrafo único do Art 38, da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, das observações contidas no **Parecer nº 0000121/2022/CJU-AM/CGU/AGU,** referente à análise do processo de **Pregão Eletrônico SRP nº 12/2022**, declaro que foram atendidas as recomendações, conforme abaixo exposto:

1. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

1.1. Parágrafo nº 52:

1.1.1. *Recomendação da CJU-AM: "No presente caso, o consulente informa na tabela apresentada no item 1.1 do TR (fls. 535 e ss) a estimativa da quantidade e também apresenta justificativa às fls. 360, 367, 374 e 380 dos ETPs apresentados. Recomenda-se, porém, complementação da justificativa com a juntada de documentação e cálculos que deem suporte aos quantitativos".*

1.1.2. Manifestação do H Mil A Manaus: Está UG está com novos ambulatórios e o quantitativo informado, visa suprir hoje a falta de material no hospital na qual está sem material para realização de diversas cirurgias, tendo com isso um custo maior em terceirizar procedimentos que seriam feitos pelos profissionais do hospital.

2. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

2.1. Parágrafo nº 98;

2.1.1. *Recomendação da CJU-AM: " No presente caso, verifica-se que o Órgão assessorado inseriu previsões de sustentabilidade às fls. 363, 370 e 377. Omissão a sanar.".*

2.1.2. Manifestação do H Mil A Manaus: Todas as recomendações foram verificadas e atendidas.

3. ANÁLISE DA CINSTRUÇÃO DO PROCESSO

3.1. Parágrafo nº 147;

3.1.1. *Recomendação da CJU-AM "Não consta nos autos o ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio. Omissão a sanar."*

3.1.2. Manifestação do H Mil A Manaus: Recomendação atendida.

3.2. Parágrafo nº 161;

3.2.1. Recomendação da CJU-AM *"Nota-se equívoco na redação quanto à indicação de um Órgão Participante. Não consta na minuta a indicação do órgão Participante 2º GPTE. Omissão a sanar."*

3.2.2. Manifestação do H Mil A Manaus: Foi corrigido no Termo de Referência.

3.3. Parágrafo nº 172;

3.3.1. *Recomendação da CJU-AM: "Nota-se que o consulente não preencheu a tabela do item 3.2 com os nomes dos órgãos participantes. Omissão a sanar."*

3.3.2. Manifestação do H Mil A Manaus: Por se tratar de uma prévia da minuta da Ata, os órgãos participantes serão preenchidos na finalização do pregão.

3.4. Parágrafo nº 177;

3.4.1. Recomendação da CJU-AM: *" Nesse ponto, recomenda-se que o consulente demonstre o benefício que será obtido pela possibilidade de adesão prevista no edital. Insta dizer que a Administração deverá avaliar se a possibilidade de "carona" trará maior vantajosidade (ex.: ganhos da economia de escala) ou competitividade ao certame ou, ainda, outro benefício de ordem prática que justifique a medida. Caso contrário, excluir a previsão.".*

3.4.2. Manifestação do H Mil A Manaus: Permitir adesão a SRP, visa maior celeridade nas contratações, redução de quantidade de licitações, menores preços pelo efeito da economia de escala, visando assim menor custo nos processos licitatórios e mais possibilidades de utilização da ata por outros órgãos públicos.

4. CONCLUSÃO

4.1. As recomendações emitidas ao longo do parecer foram acatadas ou afastadas, de forma

motivada, consoante previsão do Art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo.

4.2. A Administração dará prosseguimento ao processo, nos seus demais termos, observando o atendimento integral ao Termo de Referência e à legislação que rege a matéria.

Manaus-AM, 11 de Agosto de 2022.

[redacted]

Ordenador de Despesas do H Mil A Manaus

Fl nº 600
SALC HMAM

52121 - COMANDO DO EXERCITO
160020 - HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE MANAUS

RELAÇÃO DE ITENS - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 00012/2022-000 SRP

1 - Itens da Licitação

1 - Aparelho Purificador De Água

Descrição Detalhada: Aparelho Purificador De Água Capacidade Refrigeração: 1,5 L/H, Capacidade: 2 L, Tipo: Tripla Filtragem , Características Adicionais: Água Gelada E Água Natural , Tipo Fixação: Parede , Voltagem: 110/220 V, Acessórios: Kit Instalação, Suporte, Pingadeira Removível

Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP/Cooperativas.

Aplicabilidade Decreto 7174/2010: Não
Quantidade Total: 19
Quantidade Máxima para Adesões: 38
Valor Unitário (R$): 447,00
Local de Entrega (Quantidade): Manaus/AM (19)

Critério de Julgamento: Menor Preço
Critério de Valor: Valor Máximo Aceitável
Unidade de Fornecimento: Unidade

2 - Balança mecânica

Descrição Detalhada: Balança Mecânica Material: Aço Carbono , Divisão: 100 G, Uso: Anatomia Patológica , Capacidade: 300 KG, Tipo: Plataforma , Características Adicionais: Régua Antropométrica Com Escala De 2 Metros Em Alu

Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP/Cooperativas.

Aplicabilidade Decreto 7174/2010: Não
Quantidade Total: 11
Quantidade Máxima para Adesões: 22
Valor Unitário (R$): 970,09
Local de Entrega (Quantidade): Manaus/AM (11)

Critério de Julgamento: Menor Preço
Critério de Valor: Valor Máximo Aceitável
Unidade de Fornecimento: Unidade

3 - Biombo Hospitalar

Descrição Detalhada: Biombo Hospitalar Material: Aço Inoxidável , Altura: 2,00 CM, Comprimento: Comprimento 2,00 Aproximadamente, Aberto CM, Acabamento Da Estrutura: Pintura Em Epóxi , Tipo De Rodízio: Ponteiras Giratórias , Acabamento Do Rodízio: Termoplástica , Tipo: Triplo Dobrável , Características Adicionais: Tecido Brim

Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP/Cooperativas.

Aplicabilidade Decreto 7174/2010: Não
Quantidade Total: 7
Quantidade Máxima para Adesões: 14
Valor Unitário (R$): 450,70
Local de Entrega (Quantidade): Manaus/AM (7)

Critério de Julgamento: Menor Preço
Critério de Valor: Valor Máximo Aceitável
Unidade de Fornecimento: Unidade

4 - Foco

Descrição Detalhada: Foco Tipo: Clínico, Portátil , Lâmpada / Vida Útil: Led Mín 30.000 H , Luminosidade: Cerca De 15.000 Lux , Altura: Altura Ajustável , Estrutura 1: Base E Haste Rígida Metálica, C/ Pintura Epóxi , Quantidade Motores: Parte Superior Cromada Flexível , Rodizios: C/ Rodízios , Adicional 1: C/ Espelho

Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP/Cooperativas.

Aplicabilidade Decreto 7174/2010: Não
Quantidade Total: 3
Quantidade Máxima para Adesões: 6
Valor Unitário (R$): 565,87
Local de Entrega (Quantidade): Manaus/AM (3)

Critério de Julgamento: Menor Preço
Critério de Valor: Valor Máximo Aceitável
Unidade de Fornecimento: Unidade

5 - Detector Fetal

Descrição Detalhada: Detector Fetal Material: Gabinete Metálico , Componentes: C/ Alto Falante, Transdutor , Frequência: Até Cerca 2,2 MHZ, Adicionais: Fone De Ouvido , Outros Componentes: Entrada Auxiliar , Tipo De Análise: Ausculta Bcf, Fluxo Sanguíneo Placenta E Cordão , Ajuste*: Ajuste Mecânico, Botão De Controle , Tipo: Portátil , Fonte Alimentação: À Bateria , Faixa Medição: Bcf Até Cerca 200 BP

Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP/Cooperativas.

Aplicabilidade Decreto 7174/2010: Não
Quantidade Total: 2
Quantidade Máxima para Adesões: 4
Valor Unitário (R$): 353,83
Local de Entrega (Quantidade): Manaus/AM (2)

Critério de Julgamento: Menor Preço
Critério de Valor: Valor Máximo Aceitável
Unidade de Fornecimento: Unidade

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE MANAUS

TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME

Aos 11 dias do mês de Agosto do ano de 2022, procedemos ao encerramento deste volume n° II do Processo n° 64581.005035/2022-48, contendo 200 folhas.

[redacted]

APARECIDA AUGU[redacted]AMARAL – Asp
Membro da Com[redacted]de Licitação