

39. De forma mais detalhada, no âmbito da contratação de serviços, a IN nº 05/2017, traz o passo a passo a ser seguido pelo gestor, com a finalidade de melhor definir, justificar e estabelecer as necessidades da Administração. Logo de início, o artigo 1º, estabelece:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

- I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;
- II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e
- III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.



40. Nesse sentido, o artigo 20 da citada IN nº 05/2017, esclarece que o planejamento de cada contratação deve atender às seguintes etapas: **Estudos Preliminares; Gerenciamento de Riscos; e Termo de Referência ou Projeto Básico.**

41. É indispensável que o órgão cumpra as referidas etapas, de forma que o planejamento da contratação seja elaborado nos estritos termos da necessidade da Administração.

42. No que tange ao Estudo Técnico Preliminar, o art. 3º, do Decreto nº 10.024/2019, define-o da seguinte forma:

IV - estudo técnico preliminar - 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;

43. A elaboração de Estudos Preliminares no âmbito da Administração Pública Federal direta foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SGSED/SGGD/ME), recomendando-se a sua observância, especialmente quanto às normas abaixo transcritas:

#### **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020**

Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Art. 6º Os ETP serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;
- III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:
  - a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e
  - b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.
- IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;
- V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;
- VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

- IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;
- X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;
- XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto   capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;
- XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.



  1  Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

  2  Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos do caput, apresentar as devidas justificativas no próprio documento que materializa os ETP.

  3  Nas contratações que utilizam especificações padronizadas estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão, poderão ser produzidos somente os elementos dispostos no caput que não forem estabelecidos como padrão.

  4  Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classifica-los nos termos da Lei n  12.527, de 18 de novembro de 2011.

44. Assim, em todos os pregões   necessário, minimamente, a elaboração dos Estudos Preliminares contendo o posto nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do art. 7  da citada IN.

45. É admitida também a adoção do modelo de contratação estabelecido nos cadernos de logística divulgados pela Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou os cadernos ou manuais que se sucederam ou se sucederem no âmbito do Ministério da Economia, situação em que poderá ser simplificada, no que couber, a etapa de estudos preliminares (art. 20,   4 , da IN 05/2017).

46. Em qualquer situação, deve ficar caracterizado o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido, nos termos do que dispõe o artigo art. 3 , IV, do Decreto n  10.024, de 2019.

47. O gerenciamento de riscos, por sua vez, tratado nos artigos 25 a 27 da IN n  05/2017, será materializado pelo Mapa de Riscos, cujo modelo se encontra no Anexo IV da referida IN.

48. Importa registrar que no caso de serviç os de mesma natureza, semelhança ou afinidade, poderão ser elaborados estudos preliminares e gerenciamento de riscos comuns, ou seja, um mesmo estudo e mesmo gerenciamento poderão ser aproveitados para as contratações semelhantes (art. 20,   5  da IN 05/2017).

49. Verifica-se que o órgão elaborou o planejamento da contratação, anexando os Estudos Preliminares, o Mapa de Riscos Termo de Referência/Projeto Básico, nos termos do que dispõe a IN n  05/2017 e o Decreto n  10.024/2019, anexando-os às 40/45, 46/68, respectivamente.

50. Destacamos que elementos integrantes dos Estudos Preliminares, tais como a justificativa da contratação, quantitativos estimados, parcelamento etc, por sua relevância e especificidades, serão tratados em t picos próprios ao longo do parecer.

## 2.7 Justificativa da contratação. Definição do objeto.

51. Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais.

52. O papel do órgão jurídico   recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto   pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados, contemplando os requisitos mínimos estabelecidos na Instrução Normativa 5/2017.

53. Evidentemente, a justificativa da contratação tomar  por base todas as pesquisas realizadas no estudo técnico preliminar.

54. Na definição do objeto, o órgão deve estar atento para o que dispõe o artigo 3 , VII, do Decreto 10.024/2019, o qual define o serviç o como sendo uma atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material,

de interesse da administração pública.

55. Na descrição do serviço, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando, por outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que possam limitar indevidamente a competição (art. 3º, inc. II da Lei nº 10.520/2002).

56. A mesma linha de raciocínio é seguida no Decreto nº 10.024/2019:

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:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

57. O artigo 24 da IN MPDG nº 05/2017, ao tratar dos estudos preliminares a serem apresentados como parte do planejamento da contratação, aponta para a necessidade de que o documento observe o quanto estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Nesse sentido é que a Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, em seu artigo 7º, dispõe que:

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

(...)

A justificativa há sempre de ser suficiente, pormenorizada, não se mostrando válida a presunção de sua necessidade, ainda que assim o pareça. É vedada fundamentação genérica, sem especificar e demonstrar os motivos da necessidade da contratação dos bens; a que se refere essa necessidade (ex.: o objetivo, a utilidade e a necessidade do objeto a ser licitado), ou seja, tudo que fundamente a necessidade da contratação de forma mais pormenorizada.

59. Ainda que se possa presumir a real necessidade de uma contratação, é preciso que a justificativa de qualquer contratação seja declinada de maneira mais esmiuçada, fazendo constar expressamente dos autos (artigo 3º, I da Lei nº 10.520/02; artigo 2º, caput, e parágrafo único, VII da Lei nº 9.784/99). Há, assim, de ser indicados os motivos de cada contratação, sua relação com as atividades institucionais do órgão assessorado, a finalidade almejada.

60. Repita-se: é necessário demonstrar, de forma inequívoca, que as aquisições são fundamentais e realmente necessárias para o alcance das finalidades institucionais e, por consequência, para satisfação do interesse público; e a relação “custo versus benefício”, ou seja, o gestor deverá avaliar qual a melhor alternativa atenderá ao interesse público, de acordo com as práticas do mercado, observada a alternativa que melhor atender ao princípio da economicidade (artigo 7º, III da IN 40/2020).

61. Não pode a Administração adquirir serviço do qual não necessita, ou em quantitativo aquém ou além da necessidade.

62. A justificativa da necessidade da contratação do serviço é deveras importante, inclusive quanto à opção adotada, quando possível mais de uma alternativa, e se está contratando o objeto dentro da qualidade e quantidade necessários.

63. Registre-se que o motivo, isto é, o fundamento de fato (art. 2º, parágrafo único, d, da Lei nº 4.717/64) que autoriza a contratação, é a exata necessidade do órgão, razão pela qual somente é válida a contratação do objeto com a qualidade e quantidade de



que carece a Administração.

64. Assim, o gestor deve sempre motivar o ato, explicitando as razões que levaram à sua prática. Mister, outrossim, que, na atuação administrativa, exista correspondência entre os fundamentos da sua prática e os resultados a serem alcançados, de modo que haja adequação entre os fins objetivados no ato e os meios utilizados para alcançá-los.

65. No caso concreto, a justificativa da contratação encontra-se no item 2 do ETP (fls. 40/45), no doc. de fl. 75 e no tópico 2 do TR (fls. 46/68), e atende as diretrizes acima lançadas.

## 2.8 *Quantitativo estimado.*

66. O art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

67. A este respeito, a IN MPDG nº 40/2021 traz em seu artigo 7º, inciso V, a necessidade de que os estudos preliminares elaborados pelo órgão apresentem a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

68. Ou seja, é indispensável que a autoridade planeje a contratação com base em estudos que demonstrem não só a necessidade do serviço, mas também a necessidade dos quantitativos propostos.

69. Insta recordar que o valor contratual é determinante para fins de aplicabilidade dos termos do art. 6º do Decreto nº 8.538/2015 (restrição das licitações à participação exclusiva das Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP, para contratações de até R\$ 80.000,00), daí a sua importância para evitar a limitação ou ampliação indevida da participação no certame.

70. Outrossim, é cediço que muitas vezes, o preço do serviço pode variar em função da quantidade contratada, como ocorre na economia de escala. Desta forma, fica evidenciada a essencialidade de se fixar adequada quantidade para propiciar a apresentação de propostas/lances coerentes, visando ao êxito do certame com resultados verossímeis.

71. A respeito da superestimativa de quantitativos no âmbito de processos licitatórios, em razão da sua importância e particular clareza sobre o tema, apresentamos a seguir trechos do voto condutor do Acórdão nº 331/2009 – TCU – Plenário:

Inadmissível que a própria Administração reconheça como legítima a superestimativa de quantitativos de serviços como forma de margem de segurança para eventuais distorções. Assiste total razão à Secob nesse ponto. Em hipótese alguma a insuficiência do projeto básico justifica a adoção de ato incompatível com os princípios da legalidade – por absoluta falta de amparo na Lei de Licitações – e da eficiência, ensejador de expedição de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa.

72. Ao superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços, por exemplo, o gestor não observa os princípios da boa-fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora à falsa expectativa de contratação e, ainda, pode frustrar a competitividade do certame, ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido.

73. De fato, é nesse sentido que a doutrina e o TCU aconselham, ao recomendar a fixação no edital do Sistema de Registro de Preços não apenas da quantidade máxima dos itens licitados, mas também estabelecer lotes mínimos – é dizer, quantitativo mínimo a ser fornecido a cada pedido –, para a obtenção de preços por atacado e, em decorrência, mais favoráveis à Administração (vide Voto do Ministro Relator no Acórdão 4.411/2010- 2ª Câmara).

74. Necessário, pois, que a justificativa contenha esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados do certame, e, em se tratando de SRP, tanto o quantitativo máximo da ata, quanto o lote mínimo de cada pedido.

75. No caso, a justificativa apresentada, por meio do Relatório de Consumo à fl. 14 e da Planilha estimativa de despesa (fl. 37), contempla os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados do certame.

## 2.9 *Termo de referência com a aprovação da autoridade competente.*



76. O Termo de Referência é o documento a ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a adequação do certame, 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 (de acordo com a definição do artigo 3º, inc. XI, do Decreto nº 10.024/2019 e inc. II do art. 8º do Decreto nº 3.555/2000, e o disposto no artigo 30 da IN nº 5/2017).

77. Tal documento deverá ser aprovado motivadamente pela autoridade competente (cfr. art. 14, inc. II, do Decreto nº 10.024/2019 e art. 8º, inc. IV do Decreto nº 3.555/2000).

78. No caso dos autos, o Termo de Referência, devidamente aprovado (fl. 62), consta às fls. 46/68.



## 2.10 *Designação do pregoeiro, equipe de apoio e demais agentes.*

79. O art. 8º, inc. VI, do Decreto nº 10.024/2019, exige a comprovação da legitimidade do pregoeiro e dos membros da equipe de apoio e demais agentes que atuam no feito.

80. No presente caso, tal exigência foi cumprida às fls. 79/81.

## 2.11 **Do parcelamento do objeto.**

81. Via de regra, as contratações de compras, serviços e obras 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 8.666/1993.

82. De outro lado, a própria Instrução Normativa MPDG nº 40/2020 é clara ao estabelecer a necessidade de que a autoridade, no planejamento da contratação (estudos preliminares), justifique o parcelamento ou não da solução (artigo 7º, VII).

83. O método utilizado na avaliação da divisibilidade será documentado nos estudos preliminares, e deverá levar em consideração o mercado fornecedor, a viabilidade técnica e econômica do parcelamento, a inexistência de perda de escala e o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

84. Portanto, caso haja viabilidade técnica e econômica, qualquer contratação deve ser dividida em contratações menores, de forma a possibilitar maior competitividade e melhor aproveitamento das oportunidades do mercado, decorrendo daí, ao menos presumivelmente, mais vantagem para a Administração.

85. Sobre o tema, o mestre Marçal bem aborda a questão (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 440):

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

### 4.1.3) O requisito de natureza técnica.

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

### 4.1.4.) O requisito de natureza econômica

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar o aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.

86. Sublinhe-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula nº 247, pacificou o seguinte entendimento:

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.

87. Nesta mesma linha de raciocínio, o dever de parcelamento também implica que, caso o serviço abranja o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total, sejam realizadas contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste esta exigência.

88. Diante dessas considerações, forçoso concluir que, sendo divisível o objeto, a contratação conjunta somente restará autorizada se a Administração demonstrar que tem por fundamento a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, pois, caso contrário, deverá proceder-se à divisão do objeto.

89. No caso dos autos o órgão assessorado justificou o parcelamento da contratação (item 9 do ETP, fls. 40/45).

## 2.12 Participação exclusiva de Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP.

90. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Previsão equivalente consta também do art. 6º do Decreto 8.538/2015.

91. No que tange a incidência do valor limite da licitação exclusiva por item de contratação, independentemente do valor global do certame, o artigo 48 da LC 123/2006 é claro ao informar que a licitação exclusiva deverá ser realizada nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

Já com relação aos contratos para prestação de serviços de trato continuado, com a redação atualizada da ON nº 10-AGU, revista em 2017, o valor limite para aplicação da exclusividade será aquele referente a um ano de contratação, *in verbis*:

PARA FINS DE ESCOLHA DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS CONVENCIONAIS (CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS E CONVITE), BEM COMO DE ENQUADRAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PREVISTAS NO ART. 24, I e II, DA LEI Nº 8.666/1993, A DEFINIÇÃO DO VALOR DA CONTRATAÇÃO LEVARÁ EM CONTA O PERÍODO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E AS POSSÍVEIS PRORROGAÇÕES. NAS LICITAÇÕES EXCLUSIVAS PARA MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SOCIEDADES COOPERATIVAS, O VALOR DE R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS) REFERE-SE AO PERÍODO DE UM ANO, OBSERVADA A RESPECTIVA PROPORCIONALIDADE EM CASOS DE PERÍODOS DISTINTOS.

92. Note-se, entretanto, que não se aplica a exclusividade nas hipóteses expressamente elencadas nos incisos I a IV, do art. 10 do Decreto 8.538/2015 e art. 49 da LC 123/2006, situação que deverá ser justificada:

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

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

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

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



93. No caso dos autos, a estimativa do valor dos itens 3, 4 e 7 não ultrapassa R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

94. Cabe ao órgão, pois, destinar tais itens à participação exclusiva das ME e EPP, a não ser que seja verificada a incidência de uma das situações enumeradas nos incisos I a IV, do art. 10 do Decreto 8.538/2015 e art. 49 da LC 123/2006, devidamente justificada nos autos.

2.13 **Adequação da modalidade licitatória eleita.**

95. Nos termos da Orientação Normativa nº 54/2014, do Advogado-Geral da União:

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.

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

Art. 3º (...)

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

97. Segundo o art. 1º, §1º, do Decreto nº 10.024/2019, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública e ser empreendida através da modalidade Pregão em sua forma eletrônica, salvo comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica, conforme §4º do mesmo artigo.

98. No caso, pretende-se a contratação de locação de veículos leves e pesados, o/a (s) qual(is) foi(ram) classificado/a(s) pelo setor técnico competente do Órgão assessorado como “serviço comum”, conforme se depreende do Termo de Referência, às fls. 46/68.

99. Atestada a natureza comum dos serviços pretendidos, torna-se adequada a opção do Órgão pela contratação mediante pregão.

100. Considere-se também, no que concerne especificamente ao **Sistema de Registro de Preços-SRP**, que, a par da modalidade concorrência prevista no art. 15, §3º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, o art. 11 da Lei nº 10.520/2002 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns.

101. Importante ressaltar que o Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o SRP, em seu art. 7º, *caput*, fez previsão no mesmo sentido, de maneira que se pode concluir que a utilização do pregão para registro de preços de serviços comuns é a modalidade licitatória compatível com a legislação pertinente.

2. Por fim, o artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013 enumera nos incisos I a IV, as situações nas quais deverá ser adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços. Lembramos que as hipóteses de cabimento do SRP são taxativas, nos termos do Parecer nº 109/2013/DECOR/CGU/AGU, devidamente aprovado pelo Consultor-Geral da União, em 18/11/2014, restando ultrapassado, em decorrência, o entendimento anterior contido no atualmente superado Parecer nº 125/2010/DECOR/CGU/AGU, que admitia a utilização do registro de preços em casos de “contingenciamento orçamentário”, por exemplo:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

103. Desta forma, é necessário indicar expressamente a hipótese em que se enquadra o pretendido registro de preços.

104. No caso concreto, o órgão não indicou expressamente a hipótese em que se enquadra o pretendido registro de preços, razão pela qual se recomenda a sua regularização.

105. A declaração de fl. 75 é confusa e genérica. Recomendamos complementação.





## 2.14 Critérios de sustentabilidade.

106. O art. 3º da Lei nº 8.666/1993, lei de licitações, prevê que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

107. Destaca-se que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não é uma faculdade, mas um dever legal imposto ao gestor público nas contratações, como o de garantir a isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa. Assim, devem ser estabelecidos critérios de sustentabilidade que viabilizem o julgamento objetivo das propostas apresentadas pelos licitantes, sem frustrar a competitividade.

108. A Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG previu o planejamento da contratação, o que foi mantido no novo Decreto do Pregão eletrônico, Decreto nº 10.024/2019.

109. O planejamento da contratação possui determinados requisitos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade, além da verificação de incidência de exigências de sustentabilidade no âmbito das obrigações da contratada, bem como o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) do órgão, nos termos da Instrução Normativa nº 10/2012, SLTI/MPOG, c/c o artigo 2º, parágrafo 1º do Decreto 10.024/2019.

110. 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 e promove a redução de consumo.

111. As dimensões a serem consideradas são: econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, sempre se ressaltando que mediante exame do órgão assessorado no que incidente e se há incidência no caso concreto (artigo 2º, parágrafo 1º, do Decreto 10.024/19). Sobre as diversas dimensões, há subsídios orientadores no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

112. Nos termos do artigo 2º, § 1º, do Decreto 10.024/2019, as contratações públicas mediante pregão eletrônico deverão atentar para que o princípio do desenvolvimento nacional sustentável seja observado em todas as etapas da contratação e tenha por base o PGLS do órgão:

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.

O desenvolvimento sustentável deve ser implementado nos serviços e as minutas devem trazer critérios de sustentabilidade de acordo com o PGLS e o objeto a ser licitado, bem como as características próprias de cada tipo de serviço.

114. 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 previstas no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponível no site da AGU.

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

203. 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)

116. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridas outras previsões de sustentabilidade além das legalmente previstas e constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios

117. Além do Guia Nacional, podem ser inseridos critérios de sustentabilidade nos pregões para serviço com base no art. 6º da IN nº 01/2010 do MPOG:



Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotam as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber

- I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
- II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;
- III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;
- IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
- V – realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
- VI – realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;
- VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e
- VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.

118. Destaque-se também os regramentos da IN nº 10/2012, em seu Anexo II, que traz sugestões de boas práticas de sustentabilidade aplicáveis às contratações de serviços, tais como, redução do uso de descartáveis, uso racional de água, energia e outros materiais, e a coleta seletiva com base no Decreto nº 5.940/06.

119. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável previsto no artigo 3º, *caput*, da Lei 8.666/93, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos quando da contratação de serviços:

- a) definir os critérios práticos sustentáveis, objetivamente e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada e/ou requisito de habilitação/qualificação previsto em lei especial (Dec. nº 7.746/12, art. 3º c/c Lei nº 8.666/93, art. 28, V, segunda parte, e art. 30, IV);
- 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, nos casos de pregão eletrônico.

120. **Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos serviços a serem contratados. Se a Administração entender que os serviços 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.**

121. **No presente caso, verifica-se que o órgão assessorado inseriu previsões de sustentabilidade no TR (Tópico 6, fl. 47).**

122. **Da leitura do citado Guia, verificamos que deve ser feita, ainda, a seguinte exigência:**

2) Inserir no EDITAL - item de julgamento da proposta, na fase de avaliação de sua aceitabilidade e do cumprimento das especificações do objeto:

“O Pregoeiro solicitará ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar que apresente ou envie juntamente com a proposta, sob pena de não-aceitação, cópia da Etiqueta do produto ofertado, caso o fabricante tenha aderido ao PBE Veicular, ou comprovação, por qualquer meio válido, notadamente laudo pericial, de que o veículo possui eficiência energética equivalente a um veículo com a Etiqueta da categoria A (mais eficiente), para comprovação do nível de eficiência energética exigida no Termo de Referência.”

## 2.15 Análise da instrução do processo.

A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos no Decreto nº 3.555/2000, Decreto nº 10.024/2019, Decreto nº 7.892/2013, conjugados com as regras da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 8.666/1993, 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.

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.

**a) Autorização para abertura da Licitação**

123. A autorização para abertura da licitação, devidamente assinada pela autoridade competente, decorre da exigência do art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, art. 21, inc. V do Decreto nº 3.555/2000, arts. 8º, inc. V e 13, inc. III, do Decreto nº 10.024/2019 (pregão eletrônico).

124. No presente caso, tal exigência foi cumprida às fls. 9 e 74.

**b) Designação da equipe de planejamento da contratação.**

125. A IN 5/2017 – artigo 21, I, alínea “d” e inciso III; e artigo 22 – exige a formação de equipe de planejamento da contratação.

126. Consta o ato de nomeação da equipe de planejamento da contratação à fl. 39.

**c) Estudos técnicos preliminares.**

127. Quanto ao planejamento da contratação, nos termos do artigo 20 da IN 5/2017, a confecção dos estudos preliminares há de ser realizada na forma exigida pela Instrução Normativa SEGES nº 40/2020.

128. Elaborados os estudos preliminares, conforme preconiza a IN 40/2020 (fls. 40/45), dispensado o respectivo ETP digital por se tratar de Órgão Militar.

**d) Análise/Gerenciamento de riscos.**

129. Imprescindível, também, na fase de planejamento da contratação, o gerenciamento de riscos, com a elaboração do mapa de riscos (artigos 20, II; 25 e 26; e Anexo IV da IN 5/2017).

130. Confecionado o mapa de riscos, e atualizado e juntado ao fim da elaboração dos estudos preliminares e do termo de referência (fls. 12/13).

**e) Plano de contratações anual.**

131. A contratação há de estar contemplada no Plano de Contratações Anual do órgão assessorado, conforme dispõe o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

132. Dada a sua importância, vejamos os seus artigos 6º e 7º:

Art. 6º Até a primeira quinzena de maio de cada exercício, os órgãos e as entidades elaborarão os seus planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente, incluídas:

I - as contratações diretas, nas hipóteses previstas nos art. 74 e art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - as contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou de doação, oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o País seja parte.

§ 1º Os órgãos e as entidades com unidades de execução descentralizada poderão elaborar o plano de contratações anual separadamente por unidade administrativa, com consolidação posterior em documento único.

§ 2º O período de que trata o **caput** compreenderá a elaboração, a consolidação e a aprovação do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades.

Art. 7º Ficam dispensadas de registro no plano de contratações anual:

I - as informações classificadas como sigilosas, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

II - as contratações realizadas por meio de concessão de suprimento de fundos, nas hipóteses previstas no art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986;

III - as hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e

IV - as pequenas compras e a prestação de serviços de pronto pagamento, de que trata o § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Na hipótese de classificação parcial das informações de que trata o inciso I do **caput**, as partes não classificadas como sigilosas serão cadastradas no PGC, quando couber.

133. Sendo o órgão licitante uma unidade pertencente aos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, aplica-se o disposto no parágrafo único do art. 1º, sendo dispensável o cumprimento do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

**f) Natureza contínua dos serviços.**

134. Indispensável que o órgão assessorado indique, ateste e justifique a natureza contínua (ou não) dos serviços, de modo a fundamentar a eventual previsão de prorrogação do prazo de vigência com fundamento no art. 57, II, da lei n. 8.666/93.

135. Não foi apresentada justificativa em relação aos serviços serem considerados continuados ou não continuados, o que requer que seja complementado pelo órgão assessorado, para que se viabilize a possibilidade de prorrogação de prazo de vigência, se for o caso.

**g) Especificação do objeto.**

136. Na descrição do objeto, o órgão assessorado deverá apresentar as especificações necessárias e suficientes dos serviços pretendidos. O que condiciona a descrição do objeto é a real necessidade administrativa.

137. Nesse sentido, prevê o art. 40, inciso I, da Lei 8.666/93, assim como o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/02, além do art. 3º, inciso I, alínea "a", do Decreto nº 10.024/19, que o objeto deve ter "indicação precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização".

138. O Tribunal de Contas da União também já possui posicionamento consolidado sobre o tema. Vejamos:

**SÚMULA Nº 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, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

139. De acentuada importância, portanto, que o órgão assessorado defina de maneira clara, objetiva e completa o objeto a licitado.

140. Nessa questão, vale lembrar que as especificações devem conter as características técnicas e objetivas usualmente adotadas, de forma a permitir uma efetiva competição entre as licitantes (isonomia), possibilitando uma correta identificação do serviço licitado, sem indefinições capazes de frustrar o caráter competitivo do certame ou provocar cotações de serviços diversos, que não tenham as mesmas características e qualidades (artigos 14 e 15, § 7º, I da Lei de Licitações; artigo 3º, II da Lei nº 10.520/02; e artigo 3º, XI do Decreto nº 10.024/2019).

141. Ademais, deverá o órgão diligenciar para que na descrição do objeto não haja poucas características, ou que as mesmas não sejam muito genéricas, a ponto de não permitir a identificação com clareza do objeto licitado. De outra sorte, também cabe ao órgão evitar o detalhamento excessivo para que o certame não seja direcionado a uma marca/fabricante/licitante determinado.

142. Como a especificação técnica foge das atribuições da Consultoria Jurídica, cumpre ao setor técnico requisitante do órgão assessorado zelar pela observância das diretrizes delineadas no presente tópico.

**h) Pesquisa de preço.**

143. 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 dos itens que servirão 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.





144. Dispõe o artigo 43, IV, da Lei nº 8.666/1993:

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;

145. O Decreto nº 10.024/2019, por sua vez, 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;

146. No que tange aos estudos preliminares, a IN SEGES nº 40/2020 traz em seu artigo 7º, inciso VI, a necessidade de que o órgão elabore tais estudos, apresentando a estimativa de valor da contratação.

147. Ainda nos termos do artigo 7º, inciso VI, IN SEGES nº 40/2020, a estimativa de valor da contratação deve estar acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

148. Mais à frente, o art. 30 da IN nº 05/2017, ao tratar do termo de referência/projeto básico, dispõe em seu inciso X que tal documento deve conter “as estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27/06/2014” (atualmente a IN 73/2020 disciplina a pesquisa de preços, havendo revogado a IN 5/2014). O detalhamento de tal dispositivo é feito no item 2.9 do Anexo V da IN 05/2017.

149. Considerando nosso papel de proporcionar à autoridade o máximo de segurança possível para a prática do ato, não podemos deixar de alertar a necessidade de se fixar o valor de referência de uma contratação com embasamento técnico suficiente que permita constatar, pelo menos aproximadamente, o valor justo a ser pago.

150. Ademais, a correta estimativa do valor contratual é essencial para a verificação da necessidade de se destinar a licitação à participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 6º do Decreto nº 8.538/2015.

151. 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.

152. 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.

153. Salientamos que é de inteira responsabilidade da autoridade contratante a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados. Esta Consultoria Jurídica não detém 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 – inexecuibilidade 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, n. 116, ago. 2011).

MINISTÉRIO DA DEFESA  
Fls: 156  
Rubrica: [assinatura]

154. **Em relação ao Sistema de Registro de Preços, é recomendável que na realização da pesquisa de preço sejam consideradas também as quantidades mínima e máxima do objeto, de maneira que os orçamentos contemplem os possíveis ganhos decorrentes de economia de escala.**

155. Caso ainda se trate de licitação pelo SRP, com previsão de execução em locais distintos, deverá ser observado, ademais, o disposto no parágrafo 6º, do artigo 6º do Decreto nº 7.892/2013:

Art. 6º O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666/1993, e da Lei nº 10.520/2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

(...)

§ 6º Caso o órgão gerenciador aceite a inclusão de novas localidades para entrega do bem ou execução do serviço, o órgão participante responsável pela demanda elaborará, ressalvada a hipótese prevista no § 2º, pesquisa de mercado que contemple a variação de custos locais ou regionais. (Incluído pelo Decreto nº 8.250/2014)

156. No que tange à pesquisa de preços propriamente dita, o art. 30, X, da IN 05/2017, determina a observância da Instrução Normativa nº 5/2014, revogada pela Instrução Normativa nº 73/2020, que contempla os procedimentos a serem observados na efetivação da colheita de preços.

157. Por sua vez, a Instrução Normativa nº 73/2020 estabelece:

Art. 9º Na pesquisa de preço relativa às contratações de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, observando, no que couber, o disposto nesta Instrução Normativa.

158. Para a estimativa do valor dos serviços, figuram como fontes prioritárias, nos termos do artigo 5º, I e II, c/c da §1º IN 73/2020 e de recomendação dos órgãos de controle, os seguintes parâmetros:

1. **Painel de Preços** (desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório);
2. **Contratações similares de outros entes públicos** (desde que firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório).

159. Não há impedimento de se efetivar pesquisa direta com empresas do ramo, isto é, pesquisa direta com prestadores de serviços, porque é uma das fontes, em tese, possíveis (artigo 5º, IV, da IN 73/2020), mas não é parâmetro prioritário, e se utilizado há de ser como ato suplementar à pesquisa junto aos preços praticados em outros órgãos públicos, segundo recomendação dos órgãos de controle, nos termos dos seguintes julgados:

Licitação. Orçamento estimativo. Preço. Referência. Comprasnet. Pesquisa. Exceção. Fornecedor.

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020).

**Acórdão 1875/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro)**

1. Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado.

(...) Ao se manifestar sobre o ponto, o relator asseverou que o entendimento da Chesf contrariava a jurisprudência do TCU, que seria pacífica “ao assentar que os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação ao uso de cotações efetuadas diretamente às empresas que atuam no mercado”. Reproduzindo excertos de julgados que alicerçavam o seu posicionamento (Acórdãos 1.923/2016 e 1.000/2017, ambos do Plenário) e destacando que o Sinapi se tornou referência oficial de preços desde a LDO de 2003, o relator arrematou: “o Sinapi deve ser considerado referência de preços, e, por conseguinte, deve ter primazia em relação às cotações efetuadas diretamente ao mercado”. (...). Assim, nos termos do encaminhamento proposto pela equipe de auditoria, votou, e o colegiado por unanimidade acolheu, por dar ciência à Chesf de que “o emprego de preços de insumos baseados em cotação de único fornecedor para itens do orçamento estimado (no caso, mastro treliçado, “toyotão” e puxador de cabos), inclusive em inobservância de insumo equivalente no Sinapi e acima do preço previsto no referencial oficial (como o item cimento), ou sem a comprovação da origem dos preços (EPI e cavalo mecânico), somada à ausência da documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o orçamento estimado no processo administrativo da licitação, vai de encontro à jurisprudência do TCU”.

**Acórdão 452/2019 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer**

“A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas com potenciais fornecedores, uma vez que, para atender o disposto na Lei 8.666/1993, as compras públicas devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública.

**Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues**

160. Nessa mesma linha, o Caderno de Logística de Pesquisa de Preços, versão 2.0 de abril de 2017 – Guia de Orientação do extinto Ministério do Planejamento sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014 – prescreve que a pesquisa direta com fornecedores deve ser a última opção, na impossibilidade de obtenção de preços por outro parâmetro:

#### 1.1.4 PESQUISA COM FORNECEDORES

Este método mais tradicional deve ser adotado como última opção, na impossibilidade gerencial ou fática de realizar a pesquisa de outra forma.

161. Registre-se que a observância dos cadernos de logística está determinada no artigo 29 da IN 5/2017, e esses devem ser seguidos quanto à formatação da contratação, definição dos custos, unidades de medidas, e respectiva elaboração dos orçamentos/planilhas/pesquisa de preços.

162. Quando também realizada pesquisa direta com prestadores de serviços, o orçamento solicitado e a ser apresentado deve ser por meio da planilha de custos respectiva, nos termos exigidos pela IN 5/2017. E mesmo assim, a partir dos orçamentos coletados, o órgão público deverá consolidar os preços pesquisados em planilha que ele próprio deve elaborar e preencher, adotando metodologia adequada e justificada para a definição do valor estimativo dos itens da planilha derivados da pesquisa de preços.

Nos casos em que realizada pesquisa direta com fornecedores, será preciso criteriosa avaliação e verificação se os preços apresentados são compatíveis com os de mercado, para que não sejam admitidos preços destoantes, situação sempre a ser confirmada com pesquisa no painel de preços ou no portal de compras do governo federal, de modo a se efetivar a devida avaliação e comparação de preços, e permitir a conclusão da justa dos preços pesquisados e da planilha elaborada e consolidada pelo órgão público assessorado.

164. Reitere-se que é preciso que a comparação, entre o objeto que se pretende contratar e o pesquisado, para definição da estimativa de valor da licitação, seja fidedigna, ou seja, observando as mesmas especificações.

165. Imprescindível, também, a elaboração de manifestação técnica acerca da pesquisa realizada, de sua avaliação crítica e justificativa da formação dos preços estimados, conforme exige a IN 73/2020, enfrentando, fundamentadamente, os seguintes pontos:

#### CONTEÚDO MÍNIMO DE MANIFESTAÇÃO TÉCNICA ACERCA DA PESQUISA DE PREÇOS

- quais as fontes pesquisadas e utilizadas na elaboração da planilha de custos estimativa da licitação, discriminando a fonte de cada item da planilha;
- razão de escolha da metodologia utilizada para definição do valor estimado da licitação;
- atestar que os preços pesquisados consideram o mesmo tipo de serviço a ser contratado e demais especificidades, que precisam ser idênticas entre o objeto que se pretende contratar e os preços obtidos na fase interna da licitação para definição do valor estimativo da licitação;

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

MINISTÉRIO DA DEFESA  
 Fls: 158  
 Rubrica: [assinatura]

166. Com intuito de verificar o custo da contratação e obtenção de valor de referência para o certame, o órgão realizou pesquisa de preços em conformidade com os procedimentos e parâmetros delineados na IN nº 5/2017 e IN nº 73/2020, cujos resultados estão consignados no Mapa Comparativo de Preços de fls. 15/16, de acordo, portanto, com as orientações acima tecidas.

167. As cotações foram juntadas às fls. 17/33 e 34/36. Foram utilizados os parâmetros do Painel de Preços e fornecedores locais.

168. À justificativa da pesquisa de preços consta no item 8 do ETP (fls. 40/45). Por sua vez, a análise crítica dos preços estimados, mediante a indicação de eventual exclusão ou não de preços de itens específicos, e sua motivação, consta às fl. 16. Vejamos a redação das declarações:

8.1. Os preços unitários referenciais tiveram como base para a o levantamento de mercado pregões anteriores com o mesmo objeto (06-2019 - 160051 e 04-2020-160044) em que pode-se verificar a ampla participação das empresas que atuam no mercado objeto da presente licitação.

8.2. Para a composição dos preços unitários referenciais, foi realizada pesquisa no Painel de Preços, conforme previsto no inciso I do art. 5º da Instrução Normativa (IN) nº 65, de 7 de julho de 2021.

8.3. O método para avaliar os preços seguiu o previsto no Caderno de Especificação Pesquisa de Preço – Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº 65/2021 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

8.3.1. A mediana é o valor que ocupa a posição central, se a quantidade desses valores for ímpar, ou a média dos dois valores centrais, se a quantidade desses valores for par.

8.4. Diante do exposto, analisamos os preços de forma crítica, e optou-se pela utilização da mediana de preços para compor os valores de referência estimado do Pregão Eletrônico 5/2022, do 23º Batalhão de Infantaria Motorizado.

8.5. O valor unitário de referência estimado do material segue descrição abaixo:

1. A pesquisa acima descrita foi realizada em conformidade com a Instrução Normativa Nº 73, de 05 de agosto de 2020.

2. Buscou-se os preços mais vantajosos para a Administração Pública durante a pesquisa, descartando os de valores inexequíveis, todavia, durante algumas discrepâncias de valores em razão de dois diferentes pregões, que foram realizados em períodos diferentes, a pesquisa com fornecedores atual momento e a recente alteração no valor do combustível. Esta organização optou por utilizar a média, e também a mediana em alguns itens, entre os valores a fim de que o processo licitatório não apresente item deserto e também pela importância do mesmo para esta Organização Militar.

3. Mesmo obtendo-se preços de outras regiões do país, foi verificado que os mesmos encontram-se de acordo com os preços praticados no mercado local.

169. O item 8.1 acima menciona pregões dos anos de 2019 e 2020, o que não permitiria a utilização dos seus preços no Mapa Comparativo de Preços, visto que o limite é de 01 ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório (inciso I do art. 5º da IN 73/2020). Contudo, ao verificarmos os documentos de fls. 17/33, notamos que os pregões homologados não completaram 01 ano ainda. Recomendamos que o órgão esclareça a declaração do item 8.1.

170. Ademais, recomendamos o seguinte:

- o atestar que os preços pesquisados consideram o mesmo tipo de serviço a ser contratado e demais especificidades, que precisam ser idênticas entre o objeto que se pretende contratar e os preços obtidos na fase interna da licitação para definição do valor estimativo da licitação.

*i) Planilha de custos.*

171. O art. 7º, §2º, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, determina a elaboração de planilha de custos e formação de preços, com o detalhamento de todos os custos envolvidos, devendo adotá-la na pesquisa de preços junto às empresas.

172. A IN Nº 05/2017, define a planilha como sendo o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços.

173. Em adição, o Decreto 10.024/2019, estabelece em seu artigo 8º, III, que o processo relativo ao pregão eletrônico será instruído com a planilha estimativa de despesa, a qual será elaborada na ocasião da formatação dos estudos preliminares.

174. Sua elaboração, além de decorrer de comando expresso no decreto do pregão, é de grande auxílio na identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, e torna possível a avaliação da exequibilidade das propostas na ocasião do certame, bem como adquire grande importância para avaliação de eventuais desdobramentos contratuais futuros, como, por exemplo, o pedido de reequilíbrio contratual, quando aplicável.

175. Assim, tal planilha deverá ser elaborada, de preferência, separando os custos relativos a cinco elementos mínimos, quando cabível: mão-de-obra, insumos, despesas operacionais administrativas, lucro e tributos, cabendo ao órgão avaliar, de acordo com cada modalidade de serviço, quais os demais elementos porventura incidentes, incluindo-os no modelo de planilha, mas sempre observando os elementos/itens mínimos dos modelos de planilhas da IN 5/2017.

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

177. **No caso dos autos, o órgão não apresentou a planilha de custos, tampouco justificou a sua dispensa, demandando providências.**

***j) Divulgação do valor estimado ou valor máximo aceitável***

178. O Decreto nº 10.024/2019, passou a estipular a possibilidade de se divulgar, ou não, o valor estimado ou o valor máximo aceitável da contratação (artigo 15).

179. 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.

180. Não foram estabelecidos, por hora, parâmetros para a adoção de 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.

181. Vale mencionar que no Decreto nº 10.024/2019, foram enunciados os princípios aos quais se submete o pregão eletrônico:

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.

§ 2º As normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

182. Assim sendo, 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.

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

184. **No caso, verifica-se que o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação já consta do edital, não havendo que se cogitar no seu caráter sigiloso.**

***k) Previsão de recursos orçamentários.***

185. 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 8.429/92, e artigos 38 e 55 da Lei nº 8.666/93.

186. 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 101/2000 – Lei de



## Responsabilidade Fiscal.

187. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa n. 52 do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da LC 101/2000:

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

188. Em conformidade com a Orientação Normativa AGU nº 20, de 1º de abril de 2009, “na Licitação para Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”, devendo o responsável zelar pelo seu atendimento. No mesmo sentido o Decreto nº 7.892/2013, em seu artigo 7º, § 2º; e o Decreto nº 10.024/2019, artigo 8º, inciso IV.

189. De qualquer forma, às fls. 74 e 76, o órgão apresentou a dotação orçamentária.

**l) Intenção de Registro de Preços.**

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

191. Outrossim, conforme art. 4º, §1º, do Decreto 7.892/2013 (com a redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2014), o órgão não poderá dispensar sua divulgação, justificadamente.

192. Às fls. 77/78, foi apresentada a justificativa para a dispensa da divulgação da intenção de registro de preços.

**m) Incumbências do órgão gerenciador no registro de preços.**

193. No inciso III do artigo 2º do Decreto nº 7.892/2013, o órgão gerenciador é definido como o órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente.

194. Por sua vez, no Capítulo III desse decreto, foram estabelecidas as suas incumbências. Nesse sentido, além daquelas já apontadas em outros tópicos, cabe-lhe, ainda:

- a) Consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;
- b) Realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto; e
- c) Confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico.

195. Além disso, também lhe compete exigir que o órgão que tenha manifestado interesse em participar do registro de preços, o faça observando as disposições do Capítulo IV do Decreto 7.892/2013.

196. Destaque-se o seguinte:

- a) Encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico;
- b) Atos relativos à inclusão no registro de preços formalizados e aprovados pela autoridade competente; e
- c) Manifestação, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório.

## 2.16 Minuta do Edital e Anexos

197. O art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº 3.555/2000, e art. 8º, inc. VII e VIII, do Decreto nº 10.024/2019, exigem 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.

198. Tais minutas foram anexadas às fls. 82/135.

## 2.17 Análise das Minutas.

### a) Considerações Gerais sobre o Edital e Anexos.

199. Inicialmente, cumpre destacar que o órgão adotou os modelos elaborados nacionalmente pela AGU, conforme determinado na Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, artigos 29 e 35.

200. Todavia, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, ressaltamos que 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.

201. Além disso, uma vez que os modelos estão sujeitos a um processo dinâmico, o que importa em frequentes aperfeiçoamentos e atualizações, é possível que sejam feitas recomendações de adaptações nas minutas ao tempo de sua análise.

202. **O Edital está incompleto, pois não foram incluídos os dispositivos após o item 23.3. do documento. Aparentemente, as folhas físicas 99 e 100 não foram digitalizadas. Recomendamos correção.**

203. **Ademais, notamos que o órgão utilizou alguns itens das minutas padrão da AGU desatualizados. Parece-nos que houve mudança apenas do rodapé da minuta em algumas páginas. Pedimos encarecidamente que isso não seja feito, pois atrapalha nossa análise.**

### b) Termo de Referência.

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

205. Nos termos da IN nº 05/2017, bem como do Decreto 10.024/2019, preliminarmente à elaboração do termo de referência, o órgão deverá observar as etapas relativas ao planejamento da contratação: Estudos Preliminares e Mapa de Riscos (artigo 20 da instrução citada e artigo 14 do Decreto). Tais documentos integrarão o processo administrativo e servirão como base para a elaboração do termo de referência (art. 28 da IN nº 05/2017-MPDG). Excetuam-se as contratações de serviços em que o valor se encontre nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 (art. 20, § 2º, “a” da IN nº 05/2017).

206. Além disso, devem ser observados os requisitos descritos no art. 8º, inc. II e art. 21, inc. II do Decreto nº 3.555/2000; art. 3º, inc. XI, alínea a e art. 14, inc. II, do Decreto nº 10.024/2019, além das diretrizes constantes do art. 30 e Anexo V da IN nº 05/2017.

207. **No caso específico dos autos, o termo de referência foi anexado às fls. 46/68. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias, atendendo às prescrições legais pertinentes.**

- o **Na tabela do apêndice do TR, incluir colunas com as requisições mínima e máxima, conforme dispõe a seguinte nota explicativa:**

**Nota Explicativa:** Em caso de SRP, ressalta-se que a minuta de edital, além de prever o quantitativo máximo a ser registrado na ata, deve também indicar o lote mínimo a ser fornecido a cada pedido. Esta é a orientação do TCU, conforme se depreende de trecho do Acórdão nº 4411/2010 - 2ª Câmara – onde o Sr. Ministro Relator aduz o seguinte:

“17.3 Nesse contexto, ainda que a essência do registro seja permitir aquisições prontamente, à medida que for surgindo a necessidade dos produtos/serviços para a Administração, o TCU possui jurisprudência no sentido de que a licitação deve estabelecer valores mínimos e máximos para os itens licitados, a exemplo dos Acórdãos 991/2009 e nº 1100/2007, ambos do Plenário. Do Voto que embasou este último pode-se transcrever os seguintes trechos colhidos da doutrina (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed.):

“(…)

Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos



potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa.

Por outro lado, a fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade.”

- **O item 1.2.8 menciona o item 13, que nem sequer existe na tabela do apêndice. Recomendamos correção.** ✓
- **Os itens 1.2.1 e 1.2.9 mencionam em sua redação “formação de grupo” e “menores preços cada item de grupo”. Entretanto, na tabela do apêndice não há qualquer agrupamento de itens. Ademais, no ETP, em seu tópico 9 (fl. 41), o órgão justifica o parcelamento do objeto licitatório. O órgão deve sanar essa contradição.** ✓
- **No item 8.5, a remissão feita ao item 7.4 está errada.** ✓
- **O item 14.9 está repetindo o item 15.1. Recomendamos manter apenas o último.** ✓
- **No tópico 17 (Do pagamento), incluir o item 18.2 da minuta padrão da AGU, com a seguinte redação:**

18.2. Quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado.

- **O tópico 18 (REAJUSTE) não seguiu o que dispõe o tópico 19 (REAJUSTE) da minuta padrão da AGU. Recomendamos a utilização dos itens atualizados do tópico 19.**
- **O item 21.5 menciona menor preço por item. O órgão deve sanar a contradição já mencionada acima. Se for o caso, a justificativa do agrupamento tem de ser juntada.**

*c) Edital.*

208. Os requisitos e elementos a serem observados na minuta do edital são aqueles previstos no art. 14, inc. III e IV, do Decreto nº 10.024/2019 (pregão eletrônico), art. 11, incs. II e III do Decreto nº 3.555/2000 (pregão presencial), no Decreto nº 7892/2013 (SRP), na IN 5/2017 e art. 40 da Lei nº 8.666/1993.

209. É vedado à Administração fixar nos atos convocatórios:

- 1) exigências de bens e serviços não pertinentes ao objeto sem justificativa técnica que comprove a vantagem para a Administração;
- 2) exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa;
- 3) exigência de comprovação de filiação a Sindicato ou a Associação de Classe como condição para a participação na licitação, exceto quando a lei exigir a filiação a uma Associação de Classe como condição para o exercício da atividade;
- 4) exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a entidades de classe como condição de participação;
- 5) exigência de certidão negativa de protesto como documento habilitatório;
- 6) obrigação da contratante de ressarcir despesas de hospedagem e transporte de trabalhadores da contratada que não estejam previstos nem orçados no contrato;
- 7) quantitativos ou valores mínimos para custos variáveis decorrentes de eventos futuros e imprevisíveis (para maiores detalhes recomenda-se consultar o item 2.1 do Anexo VII-B da IN nº 05/2017).

210. No presente caso, a minuta do edital de fls. 82/104 não atende a todas as exigências pertinentes. Recomendamos o seguinte:

- **Nos itens 1.2 e 1.2.1 o órgão afirma que a licitação será dividida em grupos de itens. Contudo, como já afirmado nas recomendações do TR, na tabela do apêndice não há qualquer agrupamento. Além disso, houve justificativa para o parcelamento do objeto licitatório. O órgão deve sanar essa contradição.** ✓

