



MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
31º BATALHÃO DE INFANTARIA MOTORIZADO
(RI de Linha do MA e SC/1772)
BATALHÃO PERIBEBUÍ

31k

Ofício nº 83-SALC/31º BIMtz
EB: 64097.005072/2022-18

Campina Grande-PB, 15 de agosto de 2022.

Ao Senhor

FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO

Consultor Jurídico da União no Estado da Paraíba

Avenida Rio Grande do Sul, bairro dos Estados, edf Evolution, 15º andar, Bairro dos Estados – João Pessoa/PB

Assunto: **apreciação Jurídica.**

Senhor Consultor Jurídico da União no Estado da Paraíba,

Encaminho a Vossa Senhoria o Processo Administrativo abaixo descrito, para exame por essa Consultoria Jurídica da União no Estado da Paraíba, de acordo com o art. 38 da Lei nº 8.666/93, conforme **formulário** para tramitação:

URGÊNCIA NA ANÁLISE JURÍDICA: <input checked="" type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM (Análise e devolução dos autos em prazo inferior a 10 (dez) dias) <u>JUSTIFICATIVA DA URGÊNCIA:</u>	TERMO ADITIVO SE FOR O CASO: Não se aplica DATA LIMITE: Não se aplica FLS: Não se aplica
E-mail: auxsalc@31bimtz.eb.mil.br	Telefone:3321-3906
NUP: 64097.005072/2022-18	Nº de volumes: 01 (um).
Valor: R\$ 90.000,00	Modalidade: Pregão Eletrônico SRP
Prazo: 12 Meses	Sigla do Órgão: 31º BIMTZ
MODELOS DA AGU	
EDITAL E ANEXO: Foram adotados? (x) SIM () NÃO	
Qual o modelo utilizado: Edital modelo para Pregão Eletrônico, atualização: Julho/2021	

Houve alteração? Não	Relacionar os itens modificados:
---	----------------------------------

PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO	
Assunto /Objeto: contratação do serviço outsourcing de impressão, na modalidade franquia de página, mais excedente, devidamente instaladas, com fornecimento de todas as peças, partes, componentes corretivos e insumos/materiais de consumo, a exemplo de cilindro, revelador, grampos, serviço de manutenção preventiva exceto papel tonner e corretiva, software de gerenciamento , bem como toda a assistência técnica.	
IDENTIFICAÇÃO DO TEMA: Processos e consultas relativas à contratação de serviços sem a disponibilização de trabalhadores da empresa nas instalações da administração pública, mesmo nas hipóteses de haver fornecimento de bens necessários à execução do serviço.	
AQUISIÇÕES – Processos e consultas relativas à aquisição onerosa de bens mediante fornecimento único ou parcelado, ainda que a aquisição seja o meio necessário à execução direta de outra atividade ou empreendimento do órgão licitante.	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - Processos e consultas relativas a contratações de obras e serviços de engenharia, comuns ou especiais, que necessitem da participação e do acompanhamento dos profissionais cujo exercício das atividades seja fiscalizado pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), incluindo os serviços vinculados de fiscalização.
SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA - Processos e consultas relativas à contratação de serviços com a disponibilização de trabalhadores da empresa nas instalações da administração pública, mesmo nas hipóteses de haver fornecimento de bens necessários à execução do serviço.	PATRIMÔNIO - Processos e consultas que tratem do patrimônio imobiliário da União, incluindo os procedimentos de transferência, onerosa ou não, bem como os atos antecedentes necessários.
SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA - Processos e consultas relativas à contratação de serviços sem a disponibilização de trabalhadores da empresa nas instalações da administração pública, mesmo nas hipóteses de haver fornecimento de bens necessários à execução do serviço.	RESIDUAL - Processos e consultas cujo tema não se enquadre nos demais.
CONCILIAÇÃO E REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL - Processos ou documentos referentes a Conciliações e que versem sobre Representação em Inquéritos Cíveis do Ministério Público Federal ou do Trabalho.	
OBSERVAÇÃO: 	

BIANKI DANTAS CAVALCANTE – Ten Cel
 Ordenador de despesas substituto do 31º Batalhão de Infantaria Motorizado



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA
PROTOCOLO

RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDARLOURDESBELO HORIZONTECEP 30.170-081

DESPACHO n. 01581/2022/PROT/E-CJU/SSEM/CGU/AGU

NUP: 64097.005072/2022-18

INTERESSADOS: 31º BATALHÃO DE INFANTARIA MOTORIZADA EM CAMPINA GRANDE-PB
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

1. Aprovo do Consultor Jurídico da União dispensado na forma do §1º do art. 10 da Portaria AGU nº 14, de 14 de janeiro de 2020.

2. Fica o órgão assessorado informado da possibilidade de interposição de recurso de revisão da manifestação jurídica conforme seguinte previsão do Regimento Interno desta Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços Sem Dedicção de Mão de Obra:

Art. 23. *omissis*;

§1º. A manifestação jurídica poderá ser objeto de pedido de revisão formulado pela autoridade máxima do órgão assessorado, desde que tenha:

I – contrariado orientação normativa, tese uniformizada ou manifestação da própria unidade consultiva; e

II – omitido ou dado interpretação incorreta a temas não jurídicos, assim entendidos aqueles de natureza técnica, administrativa e de conveniência ou oportunidade.

§2º. O pedido de revisão deverá ser encaminhado ao membro que proferiu a manifestação que originou o pedido de revisão.

§3º. Caso o subscritor da manifestação objeto do pedido de revisão não o acolha, o pedido de revisão será encaminhado ao Coordenador que decidirá pelo:

I – não conhecimento do pedido de revisão, prevalecendo a manifestação recorrida por seus próprios fundamentos; ou

II – conhecimento do pedido de revisão, quando a sua decisão orientará o órgão assessorado.

§4º. Em caso de férias ou ausência legal do advogado subscritor da manifestação objeto do pedido de revisão, os autos serão encaminhados à Coordenação a quem incumbirá manifestar-se, na forma do parágrafo anterior, sobre o pedido de revisão.

Belo Horizonte, 13 de setembro de 2022.

CAROLAINE DA SILVA SANTOS
TERCEIRIZADO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64097005072202218 e da chave de acesso 7bb1b1b6

<https://supersapiens.agu.gov.br/apps/oficios/entrada/963553/detalhe/10792527/processo/30521215/chave/7bb1b1b6/visualizar/1636289711-985...> 1/2



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA
ADVOGADOS
RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDARLOURDESBELO HORIZONTECEP 30.170-081

PARECER n. 03365/2022/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU

NUP: 64097.005072/2022-18

INTERESSADOS: 31º BATALHÃO DE INFANTARIA MOTORIZADA EM CAMPINA GRANDE-PB
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

Direito Administrativo. Licitação. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Lei nº 10.520/02, Decreto nº 10.024/19 Viabilidade da contratação. Recomendações.

I - Relatório

1. Retorna a esta Consultoria Jurídica para prévio exame e parecer, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, minuta do Edital de Pregão SRP nº06/2022, do tipo menor preço, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de *outsourcing* de impressão, com franquia de páginas, mais excedente, com fornecimento de equipamentos sistema de gerenciamento de impressões efetivamente realizadas, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção e fornecimento de insumos originais, para atender à demanda do 31º Batalhão de Infantaria Motorizado.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, merecendo destaque os que interessam à presente análise, acessados via SAPIENS:

a. Sequência 2

- Autorização para abertura do processo (p.8);
- Ato de designação da Equipe de Planejamento da Contratação (p.14/16);
- Ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (p.16/18);
- Documento de Formalização de Demanda (p.19/22);
- Ciência da Equipe de Planejamento da Contratação (p.23/24);
- Mapa de Riscos (p.25);

b. Sequência 3

- Estudos Preliminares (p.1/8);
- Planilha estimativa de consumo (p.9);
- Pesquisa de preços (p.11/22);
- Relatório de consumo (p.24);
- Mapa comparativo de preços (p.25);
- Pesquisa de preços (p.26/27);
- Justificativa para a realização da despesa (p.28);
- Justificativa da contratação (p.29);
- Declaração de disponibilidade orçamentária (p.31);

c. Sequência 4

- Boas práticas, orientações e vedações para contratação de serviços de outsourcing de impressão (p.1/28);

d. Sequência 5

- Justificativa da ausência de divulgação da IRP (p.1/2);
- Minuta do edital pregão SRP e anexos (p.3/27);

e. Sequência 6

- Minuta do edital pregão SRP e anexos (p.1/22);

f. Sequência 7

- Minuta do edital pregão SRP e anexos (p.1/18);

g. Sequência 8

- Ofício nº83-SALC/31º BIMtz de encaminhamento dos autos a esta Consultoria Jurídica.

3. É o relatório.

II – Fundamentação

II.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER

4. De início, cumpre assinalar que a iniciativa para a celebração de contratos administrativos é calcada nos critérios de conveniência e oportunidade, os quais, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Consultoria Jurídica.

5. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Consultoria. Primeiro, porque a legislação de regência atribui às Consultorias Jurídicas a competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

6. 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.

7. Nesse sentido, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União dispõe que:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

8. Saliente-se também que determinadas observações exaradas nos pareceres jurídicos são feitas sem caráter vinculante, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, acatar ou não tais ponderações. Já as questões relacionadas à juridicidade são apontadas para a sua devida correção, sob pena de responsabilidade exclusiva da autoridade que pratique o ato em desconformidade com o ordenamento jurídico.



II.2 - REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

9. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/99, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. A Lei 8.666/1993 estabeleceu que "O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa" (art.38, caput).

10. Com efeito, no que diz respeito especificamente à licitação, bem como aos contratos/convênios e outros ajustes, de acordo com a Orientação Normativa AGU nº 2/2009 (Dispõe a ON-AGU 2/2009: "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."), o processo administrativo, físico ou registrado quando eletrônico, deverá observar as normas que lhes são pertinentes, 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, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas, em conformidade com a Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5/2002, no caso de órgãos integrantes do SISG.

11. Os autos submetidos à análise, pelo que se deduz, estão, em princípio, regularmente formalizados. Porém, **recomenda-se** que seja sempre observada/certificada, para a regular juntada de documentos no processo, a ordem cronológica de sua produção, conforme determina a própria norma de regência, bem como a adequada ordem lógica.

II.3 LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

12. 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, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, de onde se destaca a previsão contida no seu artigo 3º :

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

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

I - titulares de cargos de natureza especial;

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

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

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

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

13. Nesses termos, **recomenda-se** que a autoridade assessorada junte aos autos certificação sobre atividade de custeio. Lembra-se, outrossim, que é de competência da OM assegurar-se da existência da devida delegação/subdelegação de poderes, quando for o caso.

14. **Recomenda-se** à área técnica do Órgão assessorado, verificar a eventual existência de outros normativos, especialmente internos (próprios do respectivo Ministério/Secretaria), relativos a "limites", "contingenciamento orçamentário" ou a "restrição ao empenho de verbas", com efeitos aplicáveis ao caso concreto.

II.4 Do parcelamento

15. 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 8.666/93.

16. Para tanto, se não for possível o parcelamento, deve ser expressamente consignada a justificativa de ordem técnica e/ou econômica a embasar a contratação conjunta do objeto, nos termos da Súmula nº 247, do Tribunal de Contas da União.

17. Se o objeto, embora de natureza divisível, não for parcelado por opção do administrador, este deverá justificar adequadamente a escolha, com suporte em critérios técnicos e econômicos, consoante se depreende da leitura do art.23, §1º, da Lei nº8.666/1993.

18. Na hipótese dos autos, em leitura do subitem 1.2 do edital, verifica-se que o objeto da licitação será dividido em grupos. Portanto, **recomenda-se** que o órgão assessorado junte aos autos justificativa de ordem técnica e/ou econômica a embasar a contratação conjunta do objeto, nos termos da Súmula nº 247, do Tribunal de Contas da União.

II.5 Da modalidade de licitação escolhida – pregão

19. Cabe ressaltar, primeiramente, acerca da escolha do **pregão** como modalidade de licitação. Tal procedimento, criado pela Medida Provisória n.º 2.182-18, de 28 de agosto de 2001, posteriormente convertida na Lei 10.520/02, destina-se à **aquisição de bens e serviços comuns**, assim definidos pela Lei:

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

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

20. O insigne professor Marçal Justen Filho[1] ensina que *“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”*. Nesse mesmo sentido manifestou-se Arídio Silva[2]: *“Trata-se, portanto, de bens e serviços geralmente oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço”*.

21. O conceito de bens e serviços comuns, fazendo uso dos meios de interpretação dispostos, pressupõe a ***inexistência de peculiaridades e a sua caracterização, por sua vez, depende de sua disponibilidade no mercado e da padronização.***

22. Assim, o serviço será comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos serviços tal como disponíveis no mercado. Estar disponível significa a possibilidade de aquisição e fornecimento a qualquer tempo, tendo em vista atividade empresarial estável. Deve existir um mercado próprio, no qual os bens de que necessita a Administração sejam usualmente negociados.

23. Para tanto, ou seja, para que o serviço esteja disponível num mercado próprio, terá que se aperceber sua padronização. O resultado prático da padronização consiste na ausência de variação das características do objeto a ser selecionado.

24. A qualidade “comum”, por sua vez, não é atributo essencial do bem. Deve-se examinar o mercado para verificar se o serviço está ou não disponível. O essencial, desta forma, é que o objeto licitado possa ser definido por meio de especificações usuais no mercado.

25. Não é demais lembrar, ainda, que mesmo em se tratando de serviço comum, pode a Administração definir características que restringem a competição, desde que tenha por objetivo assegurar a melhor, desempenho, e que essas restrições sejam facilmente compreendidas no mercado, bem como, nos termos do art. 3º, inc. III, da Lei n.º 10.520/02, sejam justificadas nos autos do processo.

26. Conforme explicitado, no caso em tela, o órgão consulente almeja a realização do referido procedimento para contratação de empresa especializada prestação de serviços de confecção de fardamento sob medida serviços de *outsourcing* de impressão, com franquias de páginas, mais excedente, com fornecimento de equipamentos sistema de gerenciamento de impressões efetivamente realizadas, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção e fornecimento de insumos originais, para atender à demanda do 31º Batalhão de Infantaria Motorizado, conforme especificações constantes do Termo de Referência. Verifica-se, portanto, que se trata de bem comum, padronizado, conforme consta no item 4.1 do Termo de Referência (Sequência 6, p.2).

27. Ademais, segundo o art. 1º, §3, do Decreto nº 10.024, de 2019, a aquisição de bens e de serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida obrigatoriamente através da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, de maneira que a escolha do gestor se encontra em conformidade com o regime jurídico pertinente.

II.6 Pregão eletrônico - Sistema de Registro de Preços - Decreto nº8.250, de 23 de maio de 2014: **Intenção de registro de preços – IRP**

28. Ao compulsar os autos, constatou-se que os itens a serem licitados não foram divulgados através da Intenção de Registro de Preços, operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG, conforme determina o art. 4º do Decreto nº 7.892/13, cite-se:

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º.

~~§ 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada.~~

§ 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo.

§ 3º Caberá ao órgão gerenciador da Intenção de Registro de Preços - IRP: (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento; (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 5º Para receber informações a respeito das IRPs disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, os órgãos e entidades integrantes do SISG se cadastrarão no módulo IRP e inserirão a linha de fornecimento e de serviços de seu interesse. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 6º É facultado aos órgãos e entidades integrantes do SISG, antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014).

29. O órgão assessorado juntou aos autos termo de justificativa para não divulgação de IRP (Sequência 5, p.1/2).

II.7 Do enquadramento no Sistema de Registro de Preços

30. No que tange ao enquadramento no Sistema de Registro de Preços, cabe mencionar que o art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, que revogou o Decreto nº 3.931/01, estabelece as situações em que o SRP **poderá ser adotado, desde que devidamente justificado**:

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.**

31. Em síntese, são requisitos para a adoção do Sistema de Registro de Preços: a) natureza rotineira e repetida da demanda a ser atendida; b) imprevisibilidade do consumo ou da demanda; e c) divisibilidade do objeto pretendido.

32. O órgão assessorado juntou aos autos justificativa para adoção do SRP (Sequência 3, p.28).

33. Deve-se ressaltar que quando o objetivo da licitação é a formalização imediata de apenas 1 (um) contrato de prestação de serviço contínuo, não deve ser utilizado o Sistema de Registro de Preços, ou seja, não se formaliza uma Ata de Registro de Preços para, logo em seguida, celebrar um contrato com a integralidade do objeto da licitação. Neste caso, o correto é realizar Pregão Eletrônico (sem a adoção do SRP) com a formalização, ao final, de um Contrato de serviço contínuo sem dedicação de mão-de-obra exclusiva.

34. Pelo exposto, importante colacionar manifestação do Tribunal de Contas da União onde restou consignado que é indevido a utilização do Sistema de Registro de Preços quando da Ata de Registro de Preços é firmado apenas um contrato envolvendo a integralidade do objeto registrado, como parece ser o caso em concreto. Veja-se: (grifou-se)

Assunto

Representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 20.062/2016, realizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN, que tinha por objeto o registro de preços para contratação de prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, visando suprir as necessidades do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 Natal.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Natal/RN – Secretaria Municipal de Saúde, relacionadas ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, que tinha por objeto o registro de preços para contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, visando suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Natal, referente ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 Natal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

(...)

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de Natal/RJ de que, na licitação referente ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, foi detectada a utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, em descumprimento ao disposto no art. 3º do Decreto Federal

7.892/2013;

(...)

Utilização irregular do Sistema de Registro de Preços

20. O primeiro ponto da oitava estava relacionado ao seguinte indício de irregularidade (peça 23, p. 1) :

utilização indevida do Sistema de Registro de Preços - SRP, uma vez que se trata de contratação imediata de serviços continuados e específicos para o Município de Natal/RN, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, conforme descrito no Termo de Referência, contrariando o art. 3º do Decreto

7.892/2013 e seus incisos;

(....)

Sobre o assunto, o Tribunal já se manifestou no sentido de que é lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e com expressa justificativa da circunstância ensejadora (Acórdãos 3092/2014 e 1737/2012, ambos do Plenário do TCU).

Não é o caso do objeto do Pregão 20.062/2016. O simples fato de haver uma possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços não justifica a constituição de uma ata de registro de preços.

(...)

29. Dessa forma, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Natal utilizou indevidamente o Sistema de Registro de Preços (SRP), uma vez que se trata de contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, conforme descrito no Termo de Referência, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013 e do Decreto Municipal 11.005/2016.

(...)

7. Com relação à proposta da Secex-PE de “determinar que a Prefeitura Municipal não utilize a ata para contratações futuras nem permita a adesão de outros órgãos a ela”, apenas acrescentaria a jurisprudência do TCU no sentido de que a ata de registro de preços se encerra ou com o término da sua vigência ou com a contratação da totalidade do objeto nela registrado. Nesse sentido, trago à colação o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 113/2012-TCU-Plenário, da lavra do ex-ministro José Jorge:

No que se refere à ocorrência (...) atinente à realização do pregão para registro de preço, sem que o objeto licitado atendessem a nenhum dos pressupostos estabelecidos nos incisos do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, restou evidente que a modalidade utilizada pretendeu agilizar a contratação, ante a falta de crédito orçamentário quando da deflagração da licitação.

Manifesto-me favoravelmente ao posicionamento da unidade técnica de que não há base legal para o procedimento levado a efeito no âmbito da UFAM [Universidade Federal do Amazonas], considerando que na forma como foi concebido o certame só seria possível a contratação uma única vez, para o serviço ali explicitado [‘ampliação e melhoria da rede de distribuição de energia elétrica, aérea, trifásica, compacta, protegida em média tensão (MT), baixa tensão (BT) e iluminação pública, na área interna do campus universitário’], situação que descaracteriza por completo a opção pelo sistema de registro de preço.

(...) reproduzo, por oportuno, trecho de despacho (...) exarado quando da apreciação de representação (...) denunciando possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 02/2011, realizado no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – IFG:

‘15. Outro ponto que se me afigura de extrema relevância para o deslinde da matéria foi a constatação, à luz dos novos elementos colacionados aos autos, de que as contratações efetivadas pelo IFG (Contratos nºs 13/2011 e 14/2011) abarcaram a integralidade dos objetos registrados nas



atas que lhes deram origem (Atas de Registro de Preços nos 01/2011 e 02/2011, respectivamente), o que, em termos práticos, significa dizer que tais atas não mais existem no mundo jurídico, encontrando-se, pois, tacitamente extintas. Não se pode olvidar que a ata se encerra ou com o término da sua vigência ou com a contratação da totalidade do objeto nela registrado.

16. Atenta contra os princípios da razoabilidade e da finalidade do ente público ('órgão gerenciador', nos termos do art. 1º, parágrafo único, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001) valer-se do sistema de registro de preços para celebrar contrato com objeto absolutamente idêntico ao da ata que lhe deu origem, isto é, constituir uma ata de registro de preços para simplesmente firmar contrato pela totalidade do valor da ata. Não se pode aceitar aqui o argumento de que, nesse caso, a ata ainda teria utilidade para os 'caronas', uma vez que sua finalidade precípua – sua razão maior de ser – é o atendimento às necessidades do 'gerenciador' e dos eventuais 'participantes' (art. 2º, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001)'. (grifos acrescidos)
(Acórdão 1604/17 – TCU)

35. Corroborando o entendimento acima, veja também o excerto retirado da cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU. Secretaria Federal de Controle Interno, Sistema de Registro de Preços, perguntas e respostas, edição revisada, 2014, p. 21-22): (grifei)

“17. Pode haver contratação de serviços do tipo continuado por meio de SRP?”

Não, tendo em vista que as contratações de serviços continuados envolvem a necessidade de planejamento e elaboração prévia obrigatória de projeto básico/termo de referência para a contratação daqueles serviços. Assim, considerando que se os serviços continuados já são certos e determinados, não poderia a sistemática do SRP ser utilizada para a contratação. Nesse sentido, encontra-se esculpido no inciso IV, art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013. Segue in verbis o inciso IV, art. 3º do Decreto nº 7.892/2013:

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

[...]

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

As hipóteses previstas pelo inciso IV se relacionam com o atendimento da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento da contratação, condições estas não inerentes aos serviços do tipo continuado previstos no inciso II, art. 57, da Lei nº 8.666/1993, pois estes se tratam de serviços que não podem sofrer interrupções, e dessa forma não devem ser fundamentos para a contratação de serviços terceirizados.

18. Quando a quantidade a ser adquirida é certa e determinada, bem como o período do fornecimento, pode-se utilizar a contratação por meio de SRP?

Não. Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública. Nesse caso, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo “comum”. Quanto ao previsto no inciso II, art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013 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, o entendimento é de que para o emprego dessa hipótese a demanda da Administração Pública deve ser estimada e a entrega parcelada não deve apresentar período certo para eventual adimplemento por parte do fornecedor ou prestador de serviços, caso contrário, conforme já descrito, o pregão não deve ocorrer para registro de preços, e sim, na sua forma ordinária.

36. Portanto, por todo o exposto, **recomenda-se** ao órgão assessorado avaliar a viabilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para a presente licitação, devendo ser adotado o Pregão Eletrônico na sua forma ordinária, sem a adoção do SRP, na hipótese de que objetivo da licitação seja a formalização imediata de apenas 1 (um) contrato de prestação de serviço contínuo. Nessa hipótese, deverão ser adotados os modelos de Termo de Referência e Pregão Eletrônico elaborados pela AGU com a exclusão dos tópicos e itens relativos ao Sistema de Registro de Preços.

II.8 Da viabilidade da contratação

37. À luz da Orientação Normativa nº 20, de 2009, da CJU/MG, para se aferir a legalidade do procedimento de contratação de impressão corporativa, necessário que haja um estudo específico a respeito da viabilidade técnica e econômica da contratação.

38. Costa no item 5 dos Estudos Preliminares a seguinte justificativa (Sequência 3, p.5):

“Com base nas possibilidades apresentadas, esta Administração optou pelo outsourcing de impressão com pagamento por cópia realizada, com limite de 30.000 cópias ao ano por impressora. Respeitando a sazonalidade de demanda de cópias impostas pelas atividades previstas em calendário”.

II.9 Serviço de outsourcing de impressão

39. A Consultoria Jurídica da União do Estado de Minas Gerais editou sobre o tema a seguinte Orientação Normativa, abaixo transcrita:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº CJU/MG 20, DE 17 DE MARÇO DE 2009 Atualizada em 23/09/2016

SERVIÇO DE IMPRESSÃO CORPORATIVA OU “OUTSOURCING” DE IMPRESSÃO. LOCAÇÃO DE BENS DE INFORMÁTICA PARA IMPRESSÃO, DIGITALIZAÇÃO E REPROGRAFIA. DISTINÇÃO. APLICAÇÃO DOS INCISOS II E IV, DA LEI Nº 8666/93. NECESSIDADE DA ANÁLISE DE VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO.

1. O art. 57, inciso IV, da Lei nº 8666/93, aplica-se ao aluguel de quaisquer equipamentos. Tratando-se do aluguel de bem de informática (tecnologia digital), cuja finalidade seja a impressão, digitalização e reprodução de cópias, este engloba o serviço de informática consubstanciado nos serviços técnicos associados aos equipamentos (manutenção preventiva e corretiva), ficando os demais custos a cargo da Administração.

2. O serviço de impressão corporativa ou “outsourcing” de impressão é serviço contínuo em dedicação exclusiva de mão-de obra, regido pelo art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/93, apresentando os seguintes elementos, entre outros possíveis: - solução de TI para gerenciamento da rede de equipamentos; - fornecimento dos equipamentos em regime de comodato devidamente instalados, configurados e em funcionamento; - atualização periódica e prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva; - fornecimento de insumos e suprimentos (o papel deve ser objeto de avaliação específica); - serviço “in loco” de suporte técnico ao usuário. Se necessário, o contrato pode prever um setor específico para a reprografia. Para melhorias no planejamento e gestão de despesas da contratação, que apresentem um número significativo de equipamentos ou grande quantidade de cópias mensais, é recomendável a utilização do software de gerenciamento (bilhetagem).

3. A solução adequada (a aquisição dos bens de informática, mais insumos e manutenção; alocação dos bens de informática, mais insumos; ou a contratação do serviço de impressão corporativa com suas atividades/elementos específicos) para atender as necessidades de impressão, digitalização e reprodução de cópias deve resultar de um planejamento específico com análise da viabilidade da contratação (vantajosidade comprovada entre as soluções disponíveis no mercado).

40. De acordo, com a ON supracitada, destaca-se que as soluções para impressão e cópias de documentos podem ser contratadas através de três maneiras, a saber: a) Aquisição dos bens de informática; b) Locação das máquinas; e c) serviço de impressão corporativa (denominado outsourcing).

41. Na aquisição das máquinas para a impressão, digitalização e cópias de documentos, a administração realiza a licitação para a compra e fornecimento dos bens, cuja contratação se submete ao caput do art. 57, da Lei 8.666/93 (contrato com duração até o limite do crédito orçamentário), ficando os demais custos (por ex., manutenção, operacionalização e treinamento) a cargo da Administração.



42. No contrato de aluguel de bem de informática (tecnologia digital) tem por finalidade a impressão, digitalização e reprodução de cópias, e engloba o serviço de informática consubstanciado nos serviços técnicos associados aos equipamentos (manutenção preventiva e corretiva), ficando os demais custos a cargo da Administração, incidindo, na espécie, o art. 57, inciso IV, da Lei nº 8666/93 (contratos até o limite de 48 meses).

43. O serviço de impressão corporativa ou “outsourcing” de impressão, por sua vez, é serviço contínuo, sem dedicação exclusiva de mão-de obra, regido pelo art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/93 (contratos até o limite de 60 meses), apresentando os seguintes elementos, entre outros possíveis: - solução de TI para gerenciamento da rede de equipamentos; - fornecimento dos equipamentos em regime de comodato devidamente instalados, configurados e em funcionamento; -atualização periódica e prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva; - fornecimento de insumos e suprimentos (o papel deve ser objeto de avaliação específica); - serviço “in loco” de suporte técnico ao usuário.

44. Sendo o serviço de impressão corporativa uma solução de TI, exige-se para a legalidade do procedimento a sua submissão a Instrução Normativa nº 01/2019 notadamente na necessidade da administração apresentar um planejamento específico que analise a viabilidade da contratação, em especial, comparando a vantajosidade entre as soluções disponíveis no mercado (aquisição, locação ou outsourcing).

45. Assim, nos termos da ON CJU nº 20/2009, consta nos Estudos Preliminares justificativa no sentido da viabilidade da contratação do serviço contínuo de outsourcing de impressão, sendo o que melhor atende à Administração.

46. Entretanto, **recomenda-se** que seja alterada a redação do item 1.4 do Termo de Referência (e demais cláusulas com a mesma previsão), sendo que o fundamento para a presente contratação, qual seja, serviço de impressão corporativa ou “outsourcing” de impressão é o art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/93 (contratos até o limite de 60 meses), uma vez que se trata de serviço contínuo, sem dedicação exclusiva de mão-de obra.

II.10 Orientações técnicas - Guias, modelos e Diretrizes para a contratação de soluções de TIC

47. A Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia tem mantido alguns Guias, modelos e Diretrizes para a contratação de soluções de TIC. Inclusive, no site do referido órgão federal, constam as Diretrizes para a contratação de Outsourcing de Impressão, que se trata de um Guia de Orientações Técnicas para os serviços de outsourcing, baseados e vinculados à Portaria MP/SLTI nº 20, de 14 de junho de 2016.

48. Nesse passo, o referido Guia prevê, no seu item 1, recomendações gerais para contratação de outsourcing de impressão, estabelecendo, dentre elas, a PROIBIÇÃO de contratar o serviço de outsourcing na modalidade SEM franquia de páginas, onde há somente o pagamento por custo unitário de cópias.

1. Recomendações gerais para contratação de outsourcing de impressão – modalidade franquia mensal de páginas mais excedente:

É imprescindível especificar no termo de referência e edital que são de responsabilidade da CONTRATADA todos os itens que contemplam a prestação dos serviços: fornecimento e disponibilidade dos equipamentos, software de gerenciamento de ativos e bilhetagem das páginas, assistência técnica de manutenção preventiva e corretiva, treinamento de usuários (se houver), reposição de peças e insumos/consumíveis.

Fica vedada a contratação de outsourcing de impressão na modalidade sem franquia de páginas, onde há somente o pagamento por custo unitário de impressões ou cópias, quando houver a possibilidade da contratação da modalidade com franquia de páginas.

1.2.1. Solicitações de excepcionalidade ao disposto neste item deverão ser submetidas pelo órgão, com as devidas justificativas, à apreciação da STI/MP, com a comprovação da impossibilidade de estabelecimento de uma franquia mensal mínima e a demonstração da economicidade dessa modalidade quando comparada às demais.

49. Segundo as Orientações Técnicas do Ministério, "na modalidade sem franquia, valor da página impressa, cobrada pelo fornecedor dos serviços, tem embutido em si todos os riscos de um quantitativo menor de cópias/páginas impressas que possa ocorrer durante a vigência do contrato. A diluição do custo associado a este risco e de

todos os demais custos no valor unitário da página impressa é o principal meio que o fornecedor possui de amortização do investimento realizado, haja vista a ausência de uma franquia de valor fixo mensal".

50. No caso em tela, verifica-se que, aparentemente, o órgão assessorado adota a modalidade com franquia.

51. **No caso, embora se trata de um tema essencialmente técnico, em leitura do contrato e do termo de referência, desprovida de conhecimentos técnicos, conclui-se que a presente contratação será realizada com previsão de pagamento por franquia mensal. No entanto, não se fixou as regras e os valores para as impressões ou cópias que excederem a aludida franquia. Portanto, recomenda-se que sejam prestados esclarecimentos complementares pelo órgão assessorado.**

52. Desse modo, **recomenda-se** que o órgão assessorado, por meio do seu setor técnico, avalie tecnicamente o Termo de Referência, adequando-o ao Guia de Orientações Técnicas para contratação de outsourcing do Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia). Deverá, ainda, definir a metodologia para aferir o custo da cópia excedente (que, de acordo com o aludido guia, deve ser inferior ao menor valor unitário de página impressa dentro da franquia mensal) e a compensação das impressões ou cópias excedentes mensais (ou seja, definir as regras quanto a bilhetagem).

II.11 - Da terceirização e da modalidade eleita

53. Inicialmente, antes da análise da instrução processual, cumpre salientar algumas considerações sobre a terceirização pretendida, pois, caso se trate de uma atividade que não possa ser procedida por execução indireta, obsta-se a presente contratação, nos termos expostos a seguir.

54. Dispõe o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997:

"Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º **As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.**

55. Conforme destacar Jair Eduardo Santana, *"ao cuidar da terceirização de serviços continuados propriamente ditos, a IN 02/08 (artigos 6º a 9º) abraça a ideia da acessoriedade ou instrumentalidade de certas atividades meio, fortalecendo a impossibilidade de se terceirizar a atividade fim."*

56. A Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, por sua vez, traz as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Na seção III encontram-se as normas sobre os serviços passíveis de execução indireta. Confira-se:

Seção III

Dos Serviços Passíveis de Execução Indireta

Art. 7º **Nos termos da legislação, serão objeto de execução indireta as atividades previstas em Decreto que regulamenta a matéria.**

§ 1º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.

§ 2º As funções elencadas nas contratações de prestação de serviços deverão observar a nomenclatura estabelecida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho, ou outra que vier a substituí-la.



Art. 8º Poderá ser admitida a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º desta Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.

57. Convém destacar que há vedação à contratação de determinados serviços, como consta na referida IN nº 05/2017:

Seção IV

Da Vedação à Contratação de Serviços

Art. 9º - Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. **As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.**

58. O órgão assessorado declarou, no item 4.2 do Termo de Referência, que os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº9.507, de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art.3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada.

II.12. Adoção de critérios de sustentabilidade ambiental

59. As contratações da Administração Pública deverão contemplar os critérios da sustentabilidade ambiental. Com efeito, as contratações da Administração Pública deverão contemplar os critérios da sustentabilidade ambiental, tendo por fundamento, a Constituição Federal, a Lei nº 8.666, de 1993, compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro, e outras legislações pertinentes, sem perder de vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

60. Com esse propósito, o Decreto nº 7.746 dispõe sobre critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública, prevendo, em seu art. 2º que, na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes adotarão critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios observado o disposto nesse Decreto. (Redação do Decreto nº 9.178, de 2017)

61. Nesse sentido, o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.024/2019, destaca que 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.

62. Por outra quadra, também importa orientar sejam observados os critérios introduzidos pela Instrução Normativa SLTI/MP Nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que trata da sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços pela Administração Federal direta, autárquica e fundacional, bem como a consulta ao Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, da Consultoria-Geral da União/AGU.

63. Havendo a constatação da viabilidade de adoção de critérios e práticas de sustentabilidade na licitação, esses devem ser “publicados como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993”, conforme art. 3º do Decreto nº 7.746/2012.

64. Assim, **recomenda-se** que o órgão assessorado junte aos autos os critérios de sustentabilidade da contratação ou a justificativa para a sua dispensa.

65. Cumpridas estas considerações, passa-se à análise dos demais aspectos envolvendo o presente certame.

III – Da regularidade processual

66. Considerando-se que a licitação ora examinada será publicada após 28 de outubro de 2019, serão aplicáveis ao procedimento as regras previstas no Decreto nº 10.024/19:

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

67. A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos no Decreto nº 10.024/19, 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 à presente manifestação jurídica.

68. O art.2º do novo DECRETO, diz:

Princípios

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.

69. As Etapas do pregão estão no art.6º. Confira-se:

Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

I - planejamento da contratação;

II - publicação do aviso de edital;

III - apresentação de propostas e de documentos de habilitação;

IV – abertura da sessão pública e envio de lances, ou fase competitiva;

V - julgamento;

VI - habilitação;

VII - recursal;

VIII - adjudicação; e



IX - homologação.

70. O art. 8º do Decreto nº10.024/19 enumera os documentos necessários à instrução do procedimento, sendo que até a presente fase os oito primeiros incisos são exigíveis, a saber: (grifou-se)

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

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI - proposta de preços do licitante;

XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:

- a) os licitantes participantes;
- b) as propostas apresentadas;
- c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;
- d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
- e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;
- f) a aceitabilidade da proposta de preço;
- g) a habilitação;
- h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;
- i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões;
- ej) o resultado da licitação;

XIII - comprovantes das publicações:

- a) do aviso do edital;
- b) do extrato do contrato;
- ec) dos demais atos cuja publicidade seja exigida;
- e XIV - ato de homologação.

§ 1º A instrução do processo licitatório poderá ser realizada por meio de sistema eletrônico, de modo que os atos e os documentos de que trata este artigo, constantes dos arquivos e registros digitais, serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas.

§ 2º A ata da sessão pública será disponibilizada na internet imediatamente após o seu encerramento, para acesso livre.

71. Quanto à condução do processo:

CAPÍTULO IV

DA CONDUÇÃO DO PROCESSO

Órgão ou entidade promotora da licitação

Art. 12. O pregão, na forma eletrônica, será conduzido pelo órgão ou pela entidade promotora da licitação, com apoio técnico e operacional do órgão central do Sisg, que atuará como provedor do Sistema de Compras do Governo federal para os órgãos e entidades integrantes do Sisg.

Autoridade competente

Art. 13. Caberá à autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou no estatuto do órgão ou da entidade promotora da licitação:

I - designar o pregoeiro e os membros da equipe de apoio;

II - indicar o provedor do sistema;

III - determinar a abertura do processo licitatório;

IV - decidir os recursos contra os atos do pregoeiro, quando este mantiver sua decisão;

V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VI - homologar o resultado da licitação;

eVII - celebrar o contrato ou assinar a ata de registro de preços



72.

Quanto ao planejamento e outras providências:

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Orientações gerais

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valor ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública;

eV - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Valor estimado ou 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.

§ 1º O caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 2º 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.

§ 3º 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.

Designações do pregoeiro e da equipe de apoio

Art. 16. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem possuir a competência, designar agentes públicos para o desempenho das funções deste Decreto, observados os seguintes requisitos:

I - o pregoeiro e os membros da equipe de apoio serão servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação;

II - os membros da equipe de apoio serão, em sua maioria, servidores ocupantes de cargo efetivo, preferencialmente pertencentes aos quadros permanentes do órgão ou da entidade promotora da licitação.

§ 1º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares.

§ 2º A critério da autoridade competente, o pregoeiro e os membros da equipe de apoio poderão ser designados para uma licitação específica, para um período determinado, admitidas reconduções, ou por período indeterminado, permitida a revogação da designação a qualquer tempo.

§ 3º Os órgãos e as entidades de que trata o § 1º do art. 1º estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências.

73. Cada uma das exigências será examinada em item específico, no que couber à presente contratação.

III.1 – Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos

74. Estudo técnico preliminar é 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. Neste sentido, o art. 3º do recente Decreto 10.024 conceitua o Estudo Técnico Preliminar 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;

75. Observa-se que o Decreto n. 10.024/19 passou a exigir a realização de estudo técnico preliminar em todas as contratações e não apenas naquelas destinadas à prestação de serviço. Os contornos dos Estudos Preliminares à contratação foram definidos na IN 05/17. Cite-se:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III. § 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

I - necessidade da contratação;

II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativas de preços ou preços referenciais;

VII - descrição da solução como um todo;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

X - providências para adequação do ambiente do órgão;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; e

XII - declaração da viabilidade ou não da contratação.

§ 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior.

§ 3º O órgão ou entidade deverá apresentar justificativas no próprio documento que materializa os Estudos Preliminares quando não contemplar quaisquer dos incisos de que trata o § 1º deste artigo;

§ 4º Nas contratações que utilizem especificações padronizadas, em atenção ao § 4º do art.20, a equipe de Planejamento da Contratação produzirá somente os conteúdos dispostos nos incisos do § 1º deste artigo que não forem estabelecidos como padrão.

§ 5º Observado o § 2º deste artigo, nas contratações em que o órgão ou entidade for gerenciador de um Sistema de Registro de Preços (SRP), deve ser produzido um Estudo Preliminar específico para o órgão ou entidade com o conteúdo previsto nos incisos de I a XII, e outro para a formação da Ata contendo as informações dos incisos III, IV, V, VI, VII e VIII. (...)

76. Quanto ao procedimento, ressalta-se que entrou em vigor, dia 01/07/2020, a IN MPOG nº40/2020, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, quais sejam:

Art. 5º Os ETP deverão evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

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

Conteúdo

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;

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 à 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.

§ 1º 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.

§ 2º Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, 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.

§ 3º 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.

§ 4º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

77. O órgão assessorado juntou aos autos Estudo preliminar para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de *outsourcing* de impressão, com franquias de páginas, mais excedente, com fornecimento de equipamentos sistema de gerenciamento de impressões efetivamente realizadas, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção e fornecimento de insumos originais, para atender à demanda do 31º Batalhão de Infantaria Motorizado (Sequência 3, p.1/8). **Recomenda-se** que o referido documento seja devidamente adaptado, no que couber, aos termos da IN MPOG nº40/2020.

78. Sobre o Gerenciamento de riscos, a IN 5/2017 dispõe:

Seção III

Do Gerenciamento de Riscos



Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV. (Grifo nosso)

79. O órgão assessorado juntou aos autos o Mapa de Riscos (Sequência 2, p.25). **Recomenda-se** que, oportunamente, se proceda à juntada do documento ao final de cada etapa mencionada na IN nº05/17.

III.2 – Justificativa da contratação: motivação da estimativa dos serviços

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

81. O papel do órgão jurídico é 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,