



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO AMAZONAS
GABINETE

RUA FERREIRA PENA, Nº 1109, CENTRO, CEP 69.025-010, MANAUS/AM. FONE: (92) 3306-0010

PARECER REFERENCIAL n. 00004/2020/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU

NUP: 00815.000024/2018-11

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
AMAZONAS - IFAM**

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO - AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.
AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS.

1. O parecer referencial consiste em instrumento destinado a sintetizar orientações sobre matérias idênticas e recorrentes quando a análise jurídica se limita à verificação do atendimento de exigências legais a partir da simples conferência de documentos e o volume demandas é capaz de comprometer a atuação do órgão consultivo, conforme Orientação Normativa nº 55/2014, da Advocacia-Geral da União - AGU.

2. Presença dos requisitos no caso de aquisição de bens comuns por meio de pregão eletrônico de que tratam a Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 10.024/2019, com ou sem a utilização do sistema de registro de preços regulamentado no Decreto nº 7.892/2012.

3. Documentação a ser conferida pela área técnica do IFAM, com o expresse atestado de que a situação concreta se amolda aos termos e recomendações da manifestação referencial. Dispensa de análise jurídica individualizada. Orientações.

Senhor Reitor do IFAM

Senhoras e Senhores Dirigentes do IFAM

I - RELATÓRIO

1. O presente parecer referencial tem por propósito dispor sobre os aspectos jurídicos relativos à **aquisição de bens comuns por meio do pregão eletrônico** de que tratam a Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 10.024/2019, com e sem a utilização do sistema de registro de preços, regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2012.

2. Sua emissão tem por fundamentos a Orientação Normativa - ON nº 55/2014 da AGU, o Acórdão nº 2.674/2014 do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU, a Portaria nº 262/2017 da Procuradoria-Geral Federal - PGF, e, por analogia, a Instrução Normativa - IN nº 5/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SEGES/MPDG. Confira-se o teor da ON, da ementa do acórdão, do artigo 2º da portaria e do artigo 36 da IN:

O AVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve

expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

- Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de

análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

- Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em:

(...)

9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

- o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

- a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

§ 1º A lista de verificação de que trata o caput deverá ser juntada aos autos do processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento.

§ 2º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

3. Nesse contexto, considerando-se o volume de processos enviados à Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - PF-IFAM, pela Reitoria e pelos 17 *campi* a ela vinculados, bem assim a sistematização de recomendações quanto à instrução processual e à conformação das minutas a serem empregadas, revela-se mais eficiente que a análise jurídica referida no

parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993 seja realizada em caráter amplo, com dispensa de manifestações individualizadas.

4. E isso importará em maior celeridade aos processos que tratam das aquisições de bens comuns, que concorrem com diversos outros tipos de demandas consultivas, sem que haja infraestrutura administrativa capaz de atender a todas em tempo ideal.

5. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A - Do pregão eletrônico

6. Como é conhecido, os bens de interesse da Administração devem ser por ela adquiridos por meio de licitação, ressalvadas situações legais específicas, observado o teor do inciso XXI do artigo 37 da Constituição e na Lei nº 8.666/1993.

7. A licitação tem, pois, natureza instrumental e se destina a viabilizar o provimento de alguma necessidade da Administração, cuja concretização dos seus fins institucionais é capaz de proporcionar a satisfação do interesse público.

8. E há diversas modalidades licitatórias, que importam em procedimentos administrativos e instrumentos jurídicos distintos, cuja adoção em cada caso concreto depende do objeto a ser adquirido e dos valores envolvidos, em linhas gerais.

9. Para a hipótese de aquisição de bens comuns, independentemente de valor, a modalidade licitatória adequada é o pregão previsto na Lei nº 10.520/2002, sendo obrigatória a utilização de sua forma eletrônica nos termos do Decreto nº 10.024/2019, salvo em caso de manifesta inviabilidade. Confirma-se o disposto no artigo 1º da Lei e o artigo 1º do Decreto, *in verbis*:

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.

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

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

10. Aquisição tem a mesma carga semântica de compra, definida no inciso III do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993 como "*toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente*", representando tipo de contrato que envolve uma obrigação de dar, que no caso dos pregões é o fornecimento dos bens que possam ser considerados comuns.

11. Importa distinguir, pois, o que seja um **bem, uma coisa que representa o objeto de uma obrigação de dar num contrato de compra e venda (por exemplo: material de expediente, material permanente, equipamentos, máquinas etc.)**, do que seja um serviço, uma "*atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração*", conforme inciso II do mesmo artigo supra, que consiste no objeto de uma obrigação de fazer (por exemplo: serviços de limpeza, conservação, consultoria, manutenção predial, transporte, locação de bens, publicidade, seguro, trabalhos técnico-profissionais etc.).

12. E, como visto, os bens comuns são aqueles cujos "*padrões desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*", isso representando a "*possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência*".

13. Assim, sempre que a Administração enquadrar os bens a adquirir como comuns, impõe-se a utilização do pregão eletrônico, que somente poderá ser substituído por pregão presencial na hipótese de comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica, na forma do § 4º do artigo 1º do Decreto nº 10.024/2019, observadas as orientações do Tribunal de Contas da União – TCU a respeito. Confirmam-se o teor do dispositivo e alguns trechos de acórdãos do TCU:

Art. 1º (omissis)

(...)

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Irregularidade: Utilização de pregão presencial em detrimento ao eletrônico, sem a devida justificativa.(...)

Análise da Unidade Técnica:

A irregularidade em comento ocorreu no âmbito da licitação nº 01/2007 (Processo nº 16439.001205/2006-04) que teve por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de recepcionista, procedida na modalidade pregão presencial.

A justificativa apresentada para a utilização desta modalidade de licitação foi a de que o serviço se revestia de características especiais; que havia a necessidade da contratada ter sede em Macapá-AP, visando garantir a execução dos serviços sem riscos de continuidade, bem como facilitar a fiscalização do contrato; e que se buscava, ainda, estimular a economia da cidade, com a utilização de mão-de-obra local, fomentando a geração de emprego e renda.(...)

*2.4.2.4. Mesmo partindo de uma interpretação menos rigorosa das disposições normativas supracitadas, verificamos a insuficiência da justificativa apresentada para o uso do pregão presencial. **O uso do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico será justificado quando o órgão licitante comprovar que não possui recursos técnicos para realização deste último, ou mesmo quando os possíveis fornecedores não possuam tais recursos.** Ainda que venhamos a admitir uma interpretação mais ampla da expressão “comprovada inviabilidade”, a justificativa apresentada pelo órgão para a não utilização do pregão eletrônico, a luz do exposto no parágrafo único do art. 5º, deve favorecer a ampliação da disputa entre os interessados.(...)*

O que se viu na justificativa do órgão foi uma verdadeira restrição à competitividade, com expressa preferência por empresas sediadas na cidade de Macapá-AP, afrontando os princípios da impessoalidade, igualdade e competitividade.

A justificativa de que a contratação de empresa com sede na capital garantiria a execução dos serviços sem riscos de continuidade, bem como facilitaria a fiscalização do contrato, também é insuficiente. O que garante uma boa contratação de serviços é uma boa especificação do Termo de Referência somado a uma boa gestão de contrato. Restrições desse tipo só têm o condão de afastar do certame empresas qualificadas de outros municípios ou estados, que, por vezes, possam oferecer o mesmo serviço a preços menores. Além do que, nada impede que a empresa local contrate funcionários de outros estados ou que as empresas de fora contratem funcionários locais.

Fomentar a economia local e promover políticas públicas não é função da licitação, que tem na busca da proposta mais vantajosa para a administração o seu fundamento maior.

Não merece prosperar a justificativa apresentada pelo gestor de que agiu motivado pelo parecer jurídico da (...). O Edital da licitação é elaborado pela administração do órgão e cabe à administração a decisão final quanto à modalidade de licitação adequada. Além do que, o parecer jurídico da (...)(fls. 22-23, An. 3) não contempla uma análise específica sobre a justificativa apresentada para a utilização do pregão presencial, e essa mesma irregularidade já havia sido objeto de recomendação por parte da CGU/AP no âmbito das contas de 2006.

(...)

Adentrando no mérito, concordo com a bem lançada instrução da unidade técnica, transcrita parcialmente no relatório precedente, a qual incorporo em minhas razões de decidir, sem, no entanto deixar de destacar algumas irregularidades cometidas pelos gestores.

(...)

9.9.2 cumpra estritamente o § 1º do artigo 4º do Decreto nº 5.450/2005, utilizando-se de pregões presenciais somente nos casos de impossibilidade ou inviabilidade de utilização do pregão eletrônico;

(Acórdão 7697/2010 – Primeira Câmara) (gn)

*Utilize, como regra, a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, empregando o pregão presencial exclusivamente quando **inquestionável a excepcionalidade** prevista no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, devidamente justificada no procedimento licitatório.*

(Acórdão 604/2009 Plenário) (gn)

*Faça constar dos processos administrativos a descrição dos fatos que comprovem a inviabilidade da realização do pregão na forma eletrônica, **evitando a opção pelo pregão presencial de forma discricionária**, nos termos do § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005.*

(Acórdão 4067/2009 Segunda Câmara - Relação) (gn)

14. Lembrando que a **Administração deve declarar expressamente a natureza comum dos bens** para viabilizar o uso do pregão eletrônico, na forma recomendada na ON nº 54 da AGU, *in verbis*:

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.

15. Ressalte-se que a forma presencial do pregão não está abrangida por esse parecer referencial. **Caso a Administração repute necessário realizar algum pregão presencial para aquisição de bens comuns deverá submeter cada processo ao exame jurídico individualizado da PF-IFAM, com as justificativas exigidas no § 4º do artigo 1º do Decreto nº 10.024/2019.**

B - Do Sistema de Registro de Preços

16. De outro lado, as aquisições de bens devem ser **preferencialmente realizadas por meio do sistema de registro de preços - SRP**, que consiste em procedimento previsto no artigo 15, II, da Lei nº 8.666/1993, destinado ao registro formal de preços com o propósito de futuras contratações, nas hipóteses de contratações frequentes, entregas parceladas ou em regime de medida ou tarefa, que sirvam a mais de um órgão ou entidade ou ainda quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, sendo regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013. Confira-se:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços; (gn)

17. Não se trata de uma modalidade licitatória, mas de **um procedimento que se realiza por meio de pregão** ou concorrência, tendo por fim imediato a seleção de fornecedores de bens que se vinculam por um contrato normativo (ata de registro de preços) a futuros fornecimentos, devendo ser escolhido sempre que presentes as condições que lhe são próprias, estipuladas no artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, observados os termos da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 55/2013, aprovada por meio do Parecer nº 10/2013/CLPC/DEPCONSUS/PGF/AGU. Confira- se:

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.

O SRP NÃO DEVE SER ADOTADO EM SITUAÇÕES QUE NÃO SE ENQUADREM NAS HIPÓTESES PERMISSIVAS PREVISTAS NO ART. 3º, DO DECRETO Nº 7.892/2013, TAL COMO CONTRATAÇÃO ÚNICA E IMEDIATA.

É LEGAL A CONTRATAÇÃO PARA EXECUÇÃO CONFORME A DEMANDA:

PARA SERVIÇOS, ADOTANDO-SE COMO REGIME DE EXECUÇÃO A EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO E A TAREFA; E

PARA COMPRAS, OCASIÃO EM QUE SE ADOTARÁ A COMPRA CONTINUADA COMO REGIME DE EXECUÇÃO CONTRATUAL.

HÁ SIMILARIDADE ENTRE AS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO PARA EXECUÇÃO CONFORME A DEMANDA E OS CASOS AOS QUAIS SE APLICA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.

O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO GOZA DE PREFERÊNCIA LEGAL, QUANDO CONSTATADAS UMA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 3º, DO DECRETO Nº 7.892/2013.

PODERÁ SER AFASTADA A PREFERÊNCIA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO NOS CASOS EM QUE RESTE COMPROVADO NOS AUTOS DA CONTRATAÇÃO A INEFICIÊNCIA ECONÔMICA OU GERENCIAL DECORRENTE DA ADOÇÃO DO REGISTRO DE PREÇO. (gn)

18. Logo, no caso da necessidade de aquisição de bens comuns por meio de pregão eletrônico, a **Administração deve justificar expressamente o emprego ou não do SRP**, promovendo, em caso positivo, o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP previsto no artigo 4º do Decreto nº 7.892/2013, **que pode deixar de ser adotado mediante justificativa, particularmente quando a licitação não admitir a participação de outros órgãos ou entidades.**

19. **O SRP não deve ser motivado, vale ponderar, pela mera inexistência de dotação orçamentária, sem que estejam presentes as condições que lhe sejam determinantes.**

20. Considerando algumas situações pontuais de alguns processos do IFAM anteriormente analisados, é oportuno esclarecer que o disposto no inciso III do artigo 3º diz respeito a aquisições compartilhadas, quando já faz parte do planejamento administrativo realizar pregão que venha atender a mais de um órgão ou entidade (por exemplo: a Reitoria pretende realizar um pregão com SRP para atender alguns ou todos os *campi*). **E isso é diferente da simples possibilidade de manifestação de interesse superveniente de**

outros órgãos ou entidades por meio da intenção do registro de preços, algo que não configura a hipótese do inciso III.

21. Ademais, quanto ao inciso IV, apesar de ser autorizado o SRP em face de certa indefinição do quantitativo a ser demandado pela Administração, isso não representa que não devam ser feitos estudos no sentido de realizar a estimativa mais plausível possível, **posto que consiste em fator de extrema relevância para a formulação das propostas das empresas licitantes, a repercutir no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.**

22. E não deve ser esquecido que o SRP, por ser um procedimento destinado a **futuras aquisições**, conforme previsão no inciso I do artigo 2º do Decreto n 7.892/2013, pressupõe que ocorra mais de uma contratação, **não se aplicando para situações nas quais haverá uma única contratação.** Noutros termos, **se a quantidade a ser adquirida for certa e determinada, bem como o período do fornecimento, o SRP não deve ser utilizado.** Confira-se esse dispositivo e a ementa do Acórdão nº 1.604/2017 do TCU, que embora se refira a serviços, sua premissa cabe igualmente aos bens:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

*I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, **para contratações futuras;** (gn)*

A utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, sem que haja parcelamento de entregas do objeto, viola o art. 3º do Decreto 7.892/2013.

C - Da demanda e dos estudos técnicos preliminares da licitação

23. Considerada a necessidade de aquisição de bens comuns, decerto que a Administração deve **instaurar processo administrativo** visando instrumentalizar a realização do pregão eletrônico, com ou sem SRP, observando o disposto no artigo 38 da Lei nº 8.666/1993, na 9.784/1999, na 10.520/2005 e na Portaria Interministerial nº 1.677/2015, dos Ministérios da Justiça e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dentre outras normas.

24. Particularmente esse processo deve ser instruído conforme o disposto no artigo 8º do Decreto nº 10.024/2010, a saber:

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;

25. Deve ser instaurado pela unidade administrativa competente mediante expedição de **documento de formalização de demanda**, seguindo-se constituição de **equipe de planejamento da contratação**, a elaboração dos **estudos preliminares** e demais documentos acima referidos, dentre outros que possam ser pertinentes ao objeto a ser licitado.

26. Para a elaboração dos estudos preliminares deve ser considerado o **Plano Anual de Contratações** previsto na Instrução Normativa nº 1/2019/SEGES-ME e o **procedimento previsto na Instrução Normativa nº 40/2020/SEGES/ME**, observado o disposto no artigo 2º, parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/1999, artigo 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 3º, I, da Lei nº 10.520/2002. Confirmam-se os artigos 5º ao 7º da IN, *in verbis*:

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.

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 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, 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.

§ 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.

27. Ressalte-se que os estudos preliminares deverão ser **realizados por meio do Sistema de Estudos Técnicos Preliminares Digital**, conforme previsto na IN, com **aprovação motivada pela autoridade administrativa competente**, de acordo com o previsto no artigo 14, I, do Decreto nº 10.024/2019.

28. Convém ressaltar a necessidade de **perfeita qualificação e quantificação do que se pretende adquirir** de modo a bem caracterizar o interesse público a ser atendido, observado o disposto no artigo 37 da Constituição, devendo ser aplicada quanto a isso a Súmula 177 TCU, *in verbis*:

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.

29. Também é importante mencionar que a possibilidade de **especificação de marcas é restrita à necessidade de atendimento de exigências de padronização e haja prévia justificativa**, observado o disposto no Artigo 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993. Salvo essa exceção, em regra deve ser evitada a especificação de marcas, diretamente, mediante a indicação de seus nomes, ou indiretamente, pela especificação de características que somente uma marca possa satisfazer, por exemplo.

30. Além disso, é preciso alertar ser **inadmissível a estipulação de margem de segurança** para definição dos quantitativos, na forma do entendimento do TCU, a saber:

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.²⁵ É certo que não se exige da Administração a perfeita correspondência entre o planejamento dos serviços e sua efetiva execução. Para isso o art. 65, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/1993 estabelece mecanismos que lhe possibilitam compensar eventuais ajustes no contrato por contada necessidade de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, desde que respeitados os limites determinados no § 1º do referido dispositivo.²⁶ Mesmo vício em foco foi objeto de determinação à Infraero no Acórdão nº 2.617/2008-Plenário (subitem 9.1.1). Com o fito de reforçar o entendimento sobre a questão, julgo oportuno seja novamente expedida determinação à estatal, nos mesmos daquele decisum, de modo que: "abstenha-se de superdimensionar quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, consoante falha relatada neste Processo, porquanto se trata de ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação à Entidade para que proceda à sua anulação, bem como de aplicação de multa aos Responsáveis que lhe deram causa". (Acórdão nº 331/2009 - Plenário - voto do ministro relator)

31. E no Acórdão nº 2857/2016 do Plenário do TCU ficou assentado que:

Em que pese a modalidade de Registro de Preços prever uma estimativa apenas, não se garantindo a contratação integral dos volumes estimados e registrados em ata (art. 15, § 4º, da Lei 8.666/1993), o planejamento da licitação, de forma a estimar adequadamente as necessidades da entidade, é crucial para evitar que volumes excessivos e desnecessários alijam potenciais empresas interessadas no certame, segundo suas capacidades próprias de organização e execução dos eventos, evitando-se, com isso, também a restrição indevida à competição.

32. As necessidades adicionais, excepcionalmente, deverão estar contempladas na possibilidade de acréscimos contratuais tratados no artigo 65, I, b, da Lei nº 8.666/1993 (25%), quando cabível, e não em modificação prévia das estimativas das demandas. Mas o acréscimo em questão somente pode ser realizado aos contratos vigentes e não às atas de registro de preços, haja vista a expressa vedação contida no § 1º do artigo 12 do Decreto nº 7.892/2013. Noutros termos: **a quantidade estipulada no contrato pode ser alterada, mas não a quantidade estipulada na ata de registro de preços.**

33. Noutra senda, impõe-se que as aquisições sejam "*subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade*", conforme previsão do inciso IV do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993, o que se convencionou denominar de **parcelamento do objeto**. Isso determina que cada bem deve ser tratado como item específico, sujeito a concorrência entre os potenciais licitantes, medida condizente com a ampliação da competitividade e maior economia para o erário.

34. Nas hipóteses nas quais o parcelamento não se revelar viável técnica e economicamente, a Administração deve produzir detalhada justificativa a respeito, idealizando o agrupamento que melhor atenda o objetivo sob comento.

35. Nesse sentido, deve ser rigorosamente observada a Súmula nº 247 do TCU, assim redigida:

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.

C.1 - Bens de tecnologia da informação

36. Quando a Administração pretender adquirir **bens classificados como soluções de tecnologia da informação e que possam ser considerados como comuns**, o procedimento deve seguir o disposto no Decreto nº 7.174/2010 e as diretrizes da IN nº 1/2019/SEGES/ME, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. Confira-se o teor dos artigos 2º e 3º do Decreto, *in verbis*:

Art. 2º A aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação e automação deverá ser precedida da elaboração de planejamento da contratação, incluindo projeto básico ou termo de referência contendo as especificações do objeto a ser contratado, vedando-se as especificações que:

I - direcionem ou favoreçam a contratação de um fornecedor específico;

II - não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade; e

III - não explicitem métodos objetivos de mensuração do desempenho dos bens e serviços de informática e automação.

Parágrafo único. Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expedir normas complementares sobre o processo de contratação de bens e serviços de informática e automação.

Art. 3º Além dos requisitos dispostos na legislação vigente, nas aquisições de bens de informática e automação, o instrumento convocatório deverá conter, obrigatoriamente:

I - as normas e especificações técnicas a serem consideradas na licitação;

I - as exigências, na fase de habilitação, de certificações emitidas por instituições públicas ou privadas credenciadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, que atestem, conforme regulamentação específica, a adequação dos seguintes requisitos:

a) segurança para o usuário e instalações;

b) compatibilidade eletromagnética; e

c) consumo de energia;

III - exigência contratual de comprovação da origem dos bens importados oferecidos pelos licitantes e da quitação dos tributos de importação a eles referentes, que deve ser apresentada no momento da entrega do objeto, sob pena de rescisão contratual e multa; e

IV - as ferramentas de aferição de desempenho que serão utilizadas pela administração para medir o desempenho dos bens ofertados, quando for o caso.

37. Os processos devem ser instruídos, portanto, com minucioso planejamento (realização de estudo preliminar, mapa de riscos e termo de referência etc.), realizado em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, com observância do Plano Anual de Contratações, alinhadas à Política de Governança Digital e, quando envolver a oferta digital de serviços públicos, integradas à Plataforma de Cidadania Digital, conforme artigo 6º IN nº 1/2019/SEGES/ME, tudo sob o crivo da **Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação do IFAM**.

C.2 - Das margens de preferência

38. A depender da natureza dos bens a adquirir, é necessário ainda reconhecer algumas margens de preferência no planejamento, observado o disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se 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 e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

§ 5º Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; e

II - bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:

I - geração de emprego e renda;

II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;

III - custo adicional dos produtos e serviços; e

IV - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.

§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º.

§ 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

§ 9º As disposições contidas nos §§ 5º e 7º deste artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior:

I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou

II - ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso.

§ 10 A margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul.

39. Sem prejuízo de outras normas que possam estabelecer margens de preferência, relaciono os seguintes decretos e correspondentes margens de preferência neles especificadas:

a) Decreto nº 7.713/2012: aquisição de fármacos e medicamentos;

b) Decreto nº 7.767/2012: aquisição de produtos médicos;

c) Decreto nº 7.816/2012: aquisição de caminhões, furgões e implementos rodoviários;

d) Decreto nº 8.184/2014: aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação;

e) Decreto nº 8.186/2014: aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos

f) Decreto nº 8.194/2014: aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação;

g) Decreto nº 8.224/2014: aquisição de máquinas e equipamentos;

40. Portanto, dependendo do produto a ser adquirido, há de se verificar a existência ou não de norma que trate da aplicação de margem de preferência, estabelecendo-se, se for o caso, os procedimentos impostos por cada qual.

C.3 - Dos critérios de sustentabilidade ambiental

41. Também como parte do planejamento das aquisições a Administração deve observar as exigências de sustentabilidade ambiental, conforme previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e regulamentado pelo Decreto nº 7.746/2012, nos termos da IN nº 01/2010/SLTI/MPDG, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Merecem destaque os seguintes dispositivos de tal IN:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

I - que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR - 15448-1 e 15448-2;

II - que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

III - que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e

IV - que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs).

§ 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.

§ 2º O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. O edital ainda deve prever que, caso não se confirme a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada.

Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão 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.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam, nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente.

Art. 7º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão disponibilizar os bens considerados ociosos, e que não tenham previsão de utilização ou alienação, para doação a outros órgãos e entidades públicas de qualquer esfera da federação, respeitado o disposto no Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, e suas alterações, fazendo publicar a relação dos bens no fórum de que trata o art. 9º.

§ 1º Antes de iniciar um processo de aquisição, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão verificar a disponibilidade e a vantagem de reutilização de bens, por meio de consulta ao fórum eletrônico de materiais ociosos.

§ 2º Os bens de informática e automação considerados ociosos deverão obedecer à política de inclusão digital do Governo Federal, conforme estabelecido em regulamentação específica.

42. **Recomenda-se, para tanto, que seja observado o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis,** publicado pela Advocacia-Geral da União e disponível no endereço http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/373175.

43. Claro que as especificações ambientais cabíveis e apropriadas para cada caso deverão ser transpostas para o termo de referência, no tópico que diga respeito às obrigações das pessoas contratadas.

C.4 - Do licenciamento e autorizações

44. Haverá outros tipos de produtos que exigirão licenciamento, autorização, registro etc. por diversos órgãos que integram a Administração Pública.

45. Tratando-se de medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos e correlatos, é necessário observar as normas relativas ao licenciamento, registro, controle e monitoramento realizados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, observado o disposto na Lei nº 6.360/1976 e no Decreto nº 8.077/2013, dentre outros.

46. No caso de combustíveis, as atividades econômicas correlacionadas dependem de autorização da Agência Nacional do Petróleo - ANP, observado o disposto nas Leis nº 9.478/1997 e 9.847/1999.

47. Cuidando-se de alimentos, estão sujeitos ao controle do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS, nos termos da Lei nº 9.782/1999, dentre outras normas.

48. Enfim, a Administração deve estar atenta para normas que condicionam a comercialização dos bens que pretenda adquirir, estabelecendo exigências compatíveis a serem atendidas nesse particular.

C.5 - Das pesquisas de preço

49. Uma vez identificados e qualificados os produtos a serem potencialmente adquiridos, deve-se realizar pesquisas para efeito de estimativa dos preços a serem admitidos na licitação, o que deve ocorrer em conformidade com a IN nº 5/2014/SLTI/MPDG, especialmente com seu artigo 2º, *in verbis*:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. (gn)

50. Quanto a isso vale registrar o entendimento e as recomendações do TCU a respeito:

A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública.

Acórdão nº 2.463/2008 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar)

[...] realize ampla pesquisa de preços no mercado e consulta a sistema de registro de preços, a fim de (a) estimar o custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, (b) definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais, e (c) servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Decisões nº 431/1993, 288/1996, 386/1997 – TCU Plenário, Acórdão nº 195/2003, 1.060/2003, 463/2004, 1.182/2004 Plenário, Acórdão nº 64/2004, 254/2004, 828/2004, 861/2004 Segunda Câmara) (item 18.4.1 e 19.4.1).

(Acórdão nº 428/2010 – Segunda Câmara, Relator Ministro. Aroldo Cedraz)

Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Pesquisa. Preço. A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

(Acórdão 1548/2018 - Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes)

51. Ressalta-se a necessidade de ser respeitada a ordem de prioridades das fontes de consulta e de ser justificada tecnicamente qualquer alteração eventual dos critérios previstos na IN nº 5/2014/SLTI/MPDG, sendo sempre indispensável a **demonstração dos cálculos** e a **indicação da metodologia empregada**. Sem esquecer que, na hipótese de solicitação de propostas de preço dos fornecedores, isso deve ocorrer formalmente, com a **comprovação de cada comunicação realizada no processo**.

52. Oportuno mencionar que no Decreto nº 10.024/2019 foi prevista a possibilidade de **sigilo do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação** (artigo 15, *caput*), que será divulgado imediatamente após o encerramento do envio de lances (artigo 15, §2º), sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas, algo que já vinha sendo reconhecido pelo TCU anteriormente (Acórdãos nº 2.080/2012, 2.150/2015 e 903/2019 do Plenário).

53. Trata-se de uma questão estratégica, cuja aplicação ou não dependerá da complexidade do objeto, do comportamento do mercado, do menor ou maior grau de segurança na definição das estimativas de preços etc.

54. Assim, após a definição do valor estimado ou valor máximo aceitável, **deve-se decidir acerca de seu sigilo, com repercussão nos instrumentos da licitação**.

C.6 - Do critério de julgamento das propostas

55. Na definição do critério de julgamento das propostas deve ser observado o **menor preço por item ou lote, conforme se dê o parcelamento ou não do objeto**, na forma prevista no disposto no artigo 7º do Decreto nº 10.024/2019, *in verbis*:

Art. 7º Os critérios de julgamento empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a administração serão os de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o edital.

Parágrafo único. Serão fixados critérios objetivos para definição do melhor preço, considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável e as demais condições estabelecidas no edital.

56. Quanto ao critério de maior desconto, que é um a forma de se obter o menor preço, seu emprego somente será possível quando o critério convencional for econômica e operacionalmente inviável, havendo alguma forma de balizamento ou tabelamento de preços praticados no mercado e desde que tecnicamente justificável. Nesse sentido, confira-se trecho do Acórdão nº 818/2008/TCU e o artigo 9º, § 1º, do Decreto nº 7.892/2013:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MAIOR DESCONTO. POSSIBILIDADE. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARCIALMENTE ACOLHIDAS. DETERMINAÇÕES.

1. O julgamento de propostas feito com foco no desconto a incidir sobre determinada tabela de preço prefixada, apesar de se enquadrar como licitação do tipo menor preço, deve se restringir aos casos de contratação em que o parâmetro de menor preço seja econômica e operacionalmente inviável, uma vez que aquele critério apresenta maior vulnerabilidade a fraudes e a majorações de preço alheias ao controle da Administração Pública.

(...)

Voto

5. Com as vênias de estilo por dissentir, não houve inovação jurídica por parte do TCU. Nem mesmo poderia haver, sob pena de extrapolação das competências constitucionais reservadas aos tribunais de contas. Em meu entendimento, a concessão de desconto sobre determinada tabela leva ao mesmo resultado da fixação de preço mínimo como critério de julgamento, ou seja, em qualquer dos dois casos, a licitação será do tipo menor preço.

6. Ademais, por oportuno importa registrar que eventual estipulação de desconto máximo equivalerá à fixação de preços mínimos, o que é vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

(...)

Acórdão

9.3. determinar ao Incra/MA que:

9.3.1. nas contratações destinadas à manutenção de veículos em que o menor preço for aferido pelo critério de maior desconto incidente sobre tabelas de preço predefinidas, abstenha-se de:

(...)

9.3.1.2. estipular percentuais de desconto máximo, haja vista caracterizar fixação de preços mínimos, o que é vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993.

(Acórdão nº 818/2008, 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, DOU de 03.04.2008.)

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

(...)

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

D - Do tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte

57. Posteriormente à definição das estimativas de custo dos bens a serem licitados, deve ser observado que os **itens de contratação de até R\$80.000,00** devem ser destinados exclusivamente para a

participação de microempresas - ME e empresas de pequeno porte - EPP, conforme o disposto no artigo 48 na Lei Complementar e no artigo 6º do Decreto nº 8.538/2015, *in verbis*:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, 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);

(...)

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

58. A Administração também "*deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte*", conforme inciso III do mesmo artigo supra, observado o disposto no artigo 8º do Decreto nº 8.538/2015, *in verbis*:

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

§ 1º O disposto neste artigo não impede a contratação das microempresas ou das empresas de pequeno porte na totalidade do objeto.

§ 2º O instrumento convocatório deverá prever que, na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal.

§ 3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

§ 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.

§ 5º Não se aplica o benefício disposto neste artigo quando os itens ou os lotes de licitação possuírem valor estimado de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), tendo em vista a aplicação da licitação exclusiva prevista no art. 6º.

59. Esse tratamento diferenciado somente pode ser afastado nas hipóteses previstas no artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006, *in verbis*:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

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

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de

microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

60. Decerto que isso demandará a apresentação das justificativas e comprovações cabíveis.

E - Da dotação orçamentária

61. As aquisições ainda dependem de previsão de dotação orçamentária necessária para cobrir as despesas a serem geradas, observado o disposto no artigo 14 da Lei nº 8.666/1993, dentre outros diversos dispositivos legais (v.g. artigos 38, 55, V e 57 da Lei nº 8.666/1993, artigo 30 do Decreto nº 93.872/1986 etc.). Confira-se:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

62. Desse modo, sob a perspectiva da estimativa dos custos e antes de ser aberta a fase externa da licitação, cumpre ao ordenador de despesas indicar a existência de dotação orçamentária, providência somente dispensada na hipótese da adoção do SRP, na forma prevista no § 2º do artigo 7º do Decreto nº 7.892/2013, *in verbis*:

Art. 7º (omissis)

(...)

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

63. Porém, em qualquer caso, **devem ser vislumbradas casuais restrições alusivas à racionalização do gasto público**, que importam em vedações ou condicionamentos temporais à realização de despesas, a exemplo do que está tratado nos **Decretos de nº 8.540/2015 e 10.193/2019**, observados os termos da Portaria nº 179/2019/ME, e outras que venham a complementá-la ou substituí-la.

F - Do termo de referência

64. Os elementos acima referidos devem convergir para a estruturação do termo de referência, cujo conteúdo deve observar o disposto no artigo 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019, *in verbis*:

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:

os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

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

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

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

65. Para isso, deve ser utilizado o **modelo de termo de referência recomendado pela AGU** que está disponível no endereço eletrônico http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/373175, contemplando as regras necessárias para a realização dos pregões eletrônicos com e sem o uso do SRP, com e sem a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte etc., **demandando os ajustes consignados em suas notas explicativas.**

66. **As alterações feitas no texto do modelo devem ser justificadas pontualmente no processo, observado-se por analogia o disposto no artigo 29 da IN nº 5/2017/SEGES/MPDG, in verbis:**

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

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

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

67. O termo de referência precisa ser ainda **fundamentadamente aprovado**, conforme artigo 14, II, do Decreto nº 10.024/2019 e artigo 2º, parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/1999.

G - Minuta de edital, de termo de contrato e de ata de registro de preços

68. Na sequência, devem ser elaboradas as minutas de **edital, a ata de registro de preços e o termo de contrato**, havendo de ser igualmente empregados os **modelos recomendados pela AGU** que estão disponíveis no mesmo endereço eletrônico acima mencionado (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/373175), contemplando igualmente as regras necessárias para realização dos pregões eletrônicos com e sem o uso do SRP, com e sem a participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte etc., **demandando os ajustes consignados em suas notas explicativas.**

69. **Do mesmo modo, as alterações feitas aos modelos devem ser justificadas pontualmente no processo, observado por analogia o disposto no artigo 35 da IN nº 5/2017/SEGES/MPDG, in verbis:**

Art. 35. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos por esta Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

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

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

70. Relativamente ao instrumento do contrato, consta no artigo 62 da Lei nº 8.666/1993 que "é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos

preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço".

71. E também consta no § 4º desse artigo que é "dispensável o 'termo de contrato' e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica".

72. **Assim, para entregas imediatas e integrais, sem envolver obrigações futuras, é facultada a dispensa do instrumento de contrato, independentemente de valor. Havendo obrigações futuras, é necessário o uso do instrumento em questão.** Importante ressaltar que, durante a vigência de determinada ata de registro de preços, é presumível a celebração de diversos contratos, conforme regras do edital, observados os limites da ata de registro de preços.

73. No que diz respeito à vigência, os contratos devem ter sua **duração limitada à dos respectivos créditos orçamentários, pressupondo-se sua vigência durante um único exercício financeiro em razão do princípio da anualidade orçamentária**, observado o disposto no artigo 57 da Lei nº 8.666/1993. Contudo, admite-se que a vigência **possa exceder ao exercício quando as despesas correspondentes sejam integralmente empenhadas até o dia 31 de dezembro do ano em que tenha sido celebrado**, conforme tratado na ON nº 39 da AGU, *in verbis*:

A VIGÊNCIA DOS CONTRATOS REGIDOS PELO ART. 57, CAPUT, DA LEI 8.666, DE 1993, PODE ULTRAPASSAR O EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE CELEBRADOS, DESDE QUE AS DESPESAS A ELES REFERENTES SEJAM INTEGRALMENTE EMPENHADAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO, PERMITINDO-SE, ASSIM, SUA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR.

74. E não é demais lembrar os contratos e os correspondentes termos aditivos deverão estar contidos em um único processo, devidamente instruído conforme recomendação contida na ON nº 2 da AGU, consideradas as peculiaridades dos processos eletrônicos. Confira-se:

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.

H - Do pregoeiro e equipe

75. Outra providência a ser adotada consiste na designação do pregoeiro e sua equipe em atendimento ao artigo 3º, IV, da Lei nº 10.520/2002, *in verbis*:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

76. A autoridade competente deve, pois, emitir portaria ou outro ato equivalente, indicando nominalmente os servidores que atuarão como pregoeiro e membros da equipe de apoio.

I - Dos atos e autorizações administrativas em geral

77. A propósito, convém registrar que a **autoridade administrativa competente deve praticar uma série de atos no curso do pregão eletrônico**. Considerado o disposto na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 10.520/2002 e particularmente no Decreto nº 10.024/2019 (especialmente artigos 8º, VI, 9º, 13, 14, II e IV, 16, 45, 46 e 50) e na IN nº 40/2020/SEGES/ME, destaco os seguintes atos:

- a) designação de equipe de planejamento da contratação;
- b) **aprovação dos estudos preliminares;**
- c) **aprovação motivada do termo de referência;**
- d) **autorização de abertura da licitação;**
- e) designação do pregoeiro e os membros da equipe de apoio;
- f) indicação do provedor do sistema;
- g) decisão sobre os recursos contra os atos do pregoeiro, quando este mantiver sua decisão;
- h) adjudicação do objeto da licitação, quando houver recurso;
- i) homologação do resultado da licitação; e
- j) celebração do contrato ou assinatura da ata de registro de preços.

78. No caso do IFAM, essas competências deveriam estar contidas expressamente em seu Regimento Geral, considerado o disposto na Lei nº 11.892/2008 (artigo 10, § 4º, e artigo 14) e no Estatuto (artigo 8, § 1º, Portaria nº 373, de 31 de agosto de 2009).

79. Contudo, no Regimento Geral constam competências amplas de representação e administração do IFAM pelo Reitor (artigos 42), com o apoio dos Diretores-Gerais dos *campi* (artigo 154), e apenas uma previsão expressa no sentido de que compete à Pró-Reitora de Administração (atualmente Pró-Reitoria de Planejamento e Administração) "*autorizar, juntamente com o Reitor, as despesas no âmbito do orçamento do IFAM*" (artigo 73, VIII).

80. Mas consta que o Reitor **delegou essas atribuições à Pró-Reitoria de Planejamento e Administração** por meio da Portaria nº 909-GR/IFAM, de 25 de abril de 2019, e aos **Diretores-Gerais de *campi*** por meio da Portaria nº 419, de 07 de março de 2019.

81. Logo, os atos decisórios referentes aos pregões eletrônicos de interesse da Reitoria devem ser emitidos pela **Pró-Reitoria de Planejamento e Administração** e nos pregões eletrônicos de interesse dos *campi* pelos **Diretores-Gerais**.

J - Das autorizações de governança em despesas de custeio

82. Porém, nos casos de licitações que envolvam **despesas de custeio**, deve haver uma autorização de **governança**, conforme previsto no Decreto nº 10.193/2019, que estabelece alçadas em razão dos valores estimados. Confira-se o disposto no 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. (gn)

83. O Reitor do IFAM, como dirigente máximo do IFAM, subdelegou as competências em apreço, conforme Portaria nº 418-GR/IFAM, de 07 de março de 2019, da qual transcrevo os seguintes artigos:

Art. 1º. Fica delegada competência ao Pró-Reitor de Administração e Planejamento do IFAM, e, em seus afastamentos e impedimentos legais, ao respectivo substituto, a autorização para a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio, nos valores e formas descritas abaixo:

I - Contratos da Reitoria, com valor inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

II - Contratos dos campi com valor compreendido entre R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a R\$ 999.999,99 (novecentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa reais e noventa e nove centavos).

Art. 2º Fica delegada competência aos Diretores Gerais do IFAM e, em seus afastamentos e impedimentos legais, ao respectivo substituto, a autorização para a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor afetos à unidade administrativa sob sua direção, relativos a atividades de custeio, para os contratos de valores inferiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), nos termos do art. 2º, inciso II da Portaria nº 785-MEC, de 2012. (gn)

84. Essa autorização consiste em ato de governança das contratações relacionado exclusivamente a uma avaliação sobre a conveniência da despesa pública, não envolvendo a análise técnica e jurídica do procedimento, que são de responsabilidade dos ordenadores de despesa e das unidades jurídicas dos respectivos órgãos e entidades, nem implica em ratificação ou validação dos atos que compõem o processo de contratação. Pode ser realizada em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo, por memorando ou ofício, por meio eletrônico com assinatura digital ou outro meio idôneo que registre a autorização expressa da autoridade competente^[1].

85. Trata-se de uma autorização que somente se aplica em caso de **despesas de custeio e não substitui a autorização geral da licitação de que trata o tópico anterior.**

86. Logo, deve haver uma autorização administrativa geral para realizar a licitação, **considerando a responsabilidade pelo conteúdo do respectivo processo**, e uma autorização de governança, **considerando meramente a conveniência da despesa a ser gerada.**

87. Na hipótese de a competência para ambas as autorizações recair sobre a mesma autoridade administrativa (**geral e de governança**), poderá ser editado apenas um ato, desde que sejam abordadas as duas perspectivas em apreço (**controles de legalidade e de conveniência, respectivamente**).

III - CONCLUSÃO

88. Diante o exposto, este parecer referencial sistematiza e consolida as orientações jurídicas da PF-IFAM a respeito da realização de **pregões eletrônicos que tenham por objeto a aquisição de bens comuns**, com suas implicações administrativas e jurídicas usuais, ficando dispensadas manifestações individualizadas nos processos licitatórios.

89. Visando, pois, proporcionar condições básicas de regularidade jurídica desses processos, recomenda-se que sejam observadas ou adotadas as seguintes condições ou providências:

- a)** o pregão eletrônico deve ser obrigatoriamente empregado para a aquisição de bens comuns (itens 6 ao 12), salvo em caso de manifesta e justificada inviabilidade (item 13);
- b)** é indispensável que os bens a adquirir sejam formalmente reconhecidos como bens comuns (item 14);
- c)** somente nas hipóteses dos incisos do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013 o pregão eletrônico deve ser empregado para o registro de preços visando futuras contratações, não se aplicando para situações nas quais haverá uma única contratação (itens 16 ao 22);
- d)** a adoção do SRP importa no procedimento de IRP, que pode deixar de ser adotado mediante justificativa, particularmente quando a licitação não admitir a participação de outros órgãos ou entidades (item 18);
- e)** o SRP não deve ser empregado exclusivamente em razão da ausência de dotação orçamentária, sem que estejam presentes as condições que lhe sejam condicionantes (item 19);
- f)** o processo de licitação deve ser instaurado a partir de requisição do setor demandante, seguindo-se a elaboração de estudo técnico preliminar digital e adoção dos atos subsequentes (itens 23 ao 27);
- g)** as aquisições devem ser justificadas pelo mérito, suas especificações técnicas e quantitativos (itens 28 ao 35);
- h)** deve ser evitada a especificação de marcas dos bens a adquirir, salvo em caso de necessidade de atendimento de exigências de padronização e haja prévia justificativa (item 29);
- i)** na definição das estimativas das quantidades dos bens a adquirir não podem ser estipuladas margens de segurança (itens 30 e 31), sendo que necessidades adicionais posteriormente à celebração do contrato, excepcionalmente, deverão estar contempladas na possibilidade de acréscimos e supressões unilaterais (item 32);
- j)** deve ser considerado o parcelamento do objeto, com adjudicação por itens, salvo quando for justificado e comprovado prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia em escala (itens 33 ao 35);
- k)** no caso da aquisição de bens comuns considerados soluções de tecnologia da informação, o procedimento deve observar as diretrizes da IN nº 4/2014/SLTI/MPDG, com acurado planejamento e aprovação pela área técnica competente (itens 36 e 37);
- l)** devem ser observadas as margens de preferência estipuladas em razão de certos tipos de bens (itens 38 ao 40);
- m)** poderão ser estipulados critérios de sustentabilidade ambiental conforme IN nº 01/2010/SLTI/MPDG (itens 41 ao 43);
- n)** deve ser avaliada a necessidade da exigência de autorizações ou licenciamentos dos licitantes, considerada as especificidades de certos produtos (itens 44 ao 48);
- o)** as pesquisas de preços no mercado devem ser realizadas visando estimar os preços máximos ou estimados a serem admitidos na licitação, na forma prevista na IN nº 5/2014/SLTI/MPDG, seguindo a ordem de prioridade das fontes de consultas, os critérios e metodologias especificadas (itens 49 ao 51);
- p)** deverá haver manifestação quanto à aplicação ou não de sigilo ao valor máximo ou estimado da licitação (itens 52 ao 54);

q) o critério de julgamento das propostas deverá ser o de menor preço, podendo ser ocasionalmente definido pelo maior desconto, justificadamente (itens 55 e 56);

r) as licitações de até R\$80.000,00, por item de contratação, devem ser destinadas exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte, podendo ainda, nos demais casos, ser prevista cota de concorrência exclusiva de até 25%, salvo nas hipóteses legais de afastamento da preferência (itens 57 ao 60);

s) as aquisições ainda dependem de previsão de dotação orçamentária necessária para cobrir as despesas a serem geradas, cumprindo ao ordenador de despesas indicar sua existência, providência somente dispensada na hipótese da adoção do SRP (itens 61 e 62), respeitando-se casuais restrições ou condicionamentos alusivos à racionalização de gastos públicos (item 63);

t) devem ser empregados os modelos de termo de referência, edital, contrato e ata de registro de preços recomendados pela AGU, com atendimento das orientações contidas nos próprios documentos e com justificativas das eventuais modificações de seus textos (itens 64 ao 74);

u) o termo de referência deve conter, especialmente, descrição precisa e suficiente dos bens a adquirir, com especificação dos códigos de catalogação, os quantitativos, os valores máximos aceitáveis e, quando for o caso, as margens de preferência (itens 64 ao 66), devendo ser motivadamente aprovado pela autoridade competente (item 67);

v) é facultada a dispensa do instrumento de contrato, independentemente de valor, no caso de entregas imediatas e integrais, sem envolver obrigações futuras (itens 70 ao 72);

w) os contratos devem ter sua vigência limitada ao exercício financeiro em que celebrados, podendo ser ultrapassada na hipótese de as despesas a eles referentes serem integralmente empenhadas até 31 de dezembro, com inscrição em restos a pagar (item 73);

x) cada contrato e respectivos aditivos devem integrar um único processo administrativo (item 74);

y) devem ser designados pregoeiro e equipe de apoio (itens 75 e 76); e

z) a(s) autoridade(a) competente(s) deve(m) emitir os atos e autorizações gerais (itens 77 ao 81) e, no caso de despesas de custeio, as autorizações específicas de governança (itens 82 ao 87).

90. **A Administração deve ainda estar atenta para a necessidade de cumprimento outras medidas que possam ser devidas em função de peculiaridades decorrentes de circunstâncias especiais.**

91. Nada obstante a dispensa de manifestações jurídicas individualizadas nos processos, **havendo dúvida jurídica em qualquer circunstância**, cabe seu envio à PF-IFAM, sendo que nesse caso a unidade consultante deverá especificar contextualizadamente seus questionamentos, conforme Portaria Conjunta nº 1/2019/PFIFAM/REITORIA.

92. Na hipótese de **não serem utilizados os modelos** de termo de referência, edital, contrato ou ata de registro de preços recomendados pela AGU, **ou de serem alterados em suas disposições**, excetuadas as meras adaptações mencionadas nos próprios documentos, o processo deverá ser encaminhado à PF-IFAM para análise individualizada.

93. Recomenda-se à Pró-Reitoria de Planejamento e Administração e às Diretorias-Gerais dos *campi* que, observados os termos dos artigos 72, 78, II, e 79, 148, I e VI, e 154, XIV, do Regimento Interno do IFAM, e em articulação integrada, **elaborem ou atualizem lista de verificação de providências**

(*check-list*), observado o modelo básico recomendado pela AGU, estabelecendo o fluxo das atividades necessárias à instauração, desenvolvimento e conclusão dos processos, contemplando as rotinas internas das unidades, as competências regimentais de cada qual e o atendimento de todas as orientações aqui apresentadas.

94. A despeito da delimitação específica do objeto deste parecer é conveniente reiterar expressamente que ele **não se aplica a pregões presenciais (item 15) nem a pregões quaisquer que tratem da licitação de bens não comuns ou de serviços**, que devem continuar a ser encaminhados à PF-IFAM para análises individualizadas.

95. Cópia deste parecer deve ser inserida nos processos administrativos correspondentes, cabendo em cada qual **manifestação expressa que reconheça o enquadramento do caso concreto à sua exata hipótese de aplicação**, conforme anexo.

96. **E a Administração deve averiguar por meio de procedimentos de controle interno e de auditoria se os seus termos estão sendo adequadamente observados.**

97. À Reitoria, à Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, à Diretoria Executiva, às Diretorias-Gerais dos *campi* e à Auditoria.

Manaus, 27 de julho de 2020.

BRUNO JÚNIOR BISINOTO
Procurador-Chefe

ANEXO

ATESTADO DE CONFORMIDADE

Processo: _____

Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo trata da aquisição de bens comuns por meio de pregão eletrônico, amoldando-se à hipótese tratada no PARECER REFERENCIAL n. 00004/2020/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU, cujas recomendações foram atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para exame individualizado pela PF-IFAM, conforme Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, _____ de _____ de 20__

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00815000024201811 e da chave de acesso 4a107c62

Notas

1. [^] *Essas disposições estão contidas na Portaria nº 249/2012, que tratava do Decreto nº 7,689/2012, revogado pelo Decreto nº 10.193/2019, disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/1103-p249-de-2012>*

Documento assinado eletronicamente por BRUNO JUNIOR BISINOTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 467602438 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO JUNIOR BISINOTO. Data e Hora: 27-07-2020 18:30. Número de Série: 1718843. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
