



PARECER SEI Nº 7412/2022/ME

Ato Preparatório. Art. 7º, § 3º, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI. Art. 3º, XII, e art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Acesso restrito até o final da fase de lances.

Pregão eletrônico. Registro de preços para aquisição nacional de equipamentos de construção e agrícolas, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos - Programa Calha Norte. Exame de legalidade. Aprovação, desde que observadas as recomendações dispostas no Parecer, **nos itens 12, 17, 22, 33 a 37, 49, 55, 59 e 63.**

Processo SEI nº 14022.144066/2021-08

I

Vem, ao exame desta Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGLA/PGFN), o Processo Administrativo nº 14022.144066/2021-08, pelo qual a União, por intermédio da Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, pretende realizar Pregão Eletrônico “com vistas à realização de Registro de Preços para aquisição de equipamentos de construção e agrícolas, para a execução dos convênios firmados entre o Departamento do Programa Calha Norte - DPCN/MG e estados e municípios brasileiros” O valor orçado para os itens a serem licitados é sigiloso, nos termos do art. 15 do Decreto nº 10.024, de 2019, do art. 7º, § 3º da Lei nº 12.527, de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012, e corresponderá ao preço global do item.

2.

De relevante para a presente análise, constam dos autos os seguintes documentos:

Documento de Formalização da Demanda (doc. SEI nº 21733004)  
Indicação dos membros da equipe de planejamento (22519047)  
Estudo Técnico Preliminar Digital (doc. SEI 23951322)  
Nova versão do Estudo Técnico Preliminar (SEI 24140744)  
Mapa de Riscos (contratação) (doc. SEI 22352878)  
Nota Técnica nº 6/DIENG/DPCN/SG/MD/2022 (doc. SEI 23987172) - procedimento pesquisa de preços  
Termo de referência (22350835)  
Minuta de edital (24245341)  
Minuta de Ata de Registro de Preços (SEI 24245624)  
Minuta de contrato (24256009)  
Portaria de designação de Pregoeiro e Equipe de Apoio (SEI 24272369)  
Termos de Responsabilidade (24284220)  
Check-list SEGES-CENTRAL-CGLIC (24268791)  
Nota Técnica SEI nº 17413/2022/ME (24286844)

3.

É o relatório.

II

4. De início, salienta-se que esta Coordenação-Geral não pode realizar a análise da justificativa técnica da contratação, mas apenas apontar a necessidade de observância das normas legais. Isto porque este exame requer o domínio de conhecimentos específicos que não estão inseridos na competência regimental do órgão de assessoramento jurídico. Desse modo, as informações técnicas existentes no processo, que descrevem e caracterizam o seu objeto, são de responsabilidade exclusiva do Órgão Consulente.

5. Prosseguindo, quanto à formalização do processo de licitação, percebe-se que o mesmo foi devidamente autuado, protocolado e numerado, em consonância com o disposto no artigo 38, *caput*, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

6. Os procedimentos de apreçoamento estão envoltos a algumas normas jurídicas, como o seriam, especificamente, a IN SGD nº 73/2020 (dispõe sobre a pesquisa de preços para contratação de serviços em geral), a IN SEGES nº 40/2020 (regulamenta os Estudos Técnicos Preliminares), o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (regulamenta o sistema de registro de preços) e Lei nº 10.520, de 2002, e o Decreto nº 10.024, de 2019 (regulamentam o pregão eletrônico).

7. Esse mencionado rol normativo exigiria a observância de algumas fases procedimentais sem as quais a licitação propriamente dita não poderia realizar-se. Seriam elas, no geral, as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. O Decreto nº 10.024, de 2019, diz o seguinte:

"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.  
..."

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 - editorial 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; e  
j) o resultado da licitação;  
XIII - comprovantes das publicações:  
a) do aviso do edital;  
b) do extrato do contrato; e  
c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida; e  
XIV - ato de homologação."

8. No momento procedural no qual nos encontramos, caberia falar apenas na fase de planejamento (art. 6º, I), eis que as demais, quais sejam, a fase de seleção do fornecedor, que seria a fase licitatória propriamente dita, e a fase da gestão do contrato, que seria a fase de acompanhamento executório, serão aperfeiçoadas posteriormente. Ambas, a de seleção e a de gestão, devem estar, como já se percebe intuitivamente, calcada na primeira.

9. A fase de planejamento seria a fase preparatória, na qual precisaríamos lançar as bases da licitação, vale dizer, a sua justificativa, a sua viabilidade, a previsão dos totais dos preços, os riscos envolvidos, a escolha da modalidade, tipos e formas licitatórias, enfim, seria a fase, digamos, preambular, preparatória ou, ainda, interna do certame. No geral, esses elementos estariam previstos no art. 8º dantes citado. Vejamos, então, a análise dos atos da fase preparatória.

#### Documento de oficialização da demanda

10. A depender do serviço, ou obra, o DOD possui regulamentação específica. É o caso das soluções em TIC, cujo DOD é extensamente regulamentado pela IN SGD nº 01/2019. Para o presente caso, embora inexista regulamentação direcionada, poderíamos aplicar, meramente a título de orientação e/ou boas práticas de governança administrativa, o disposto no art. 21 da IN SEGES nº 05, de 2017:

"Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:  
I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:  
a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;  
b) a quantidade de serviço a ser contratada;  
c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e  
d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;  
II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e  
III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações."

11. O Documento de Formalização de Demanda – DOD (21733004), elaborado pela área requisitante (Ministério da Defesa – Departamento do Programa Calha Norte), por se tratar de registro de preços para compra nacional, foi encaminhado à Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES), que, por meio do Despacho 23998605, encaminhou o processo para a Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (CGLIC), responsável pela realização dos procedimentos licitatórios.

12. Sobre o DOD verifica-se que aparentemente não constam dos autos a designação formal dos membros da equipe de planejamento, senão apenas as indicações preliminares dos membros (e-mail 22519047). Assim, muito embora a IN SEGES nº 05, de 2017 (em específico o art. 21, inc. III) não seja aplicável para a situação de aquisição de bens, seria recomendável a juntada de tal designação, por uma questão de boa prática de governança administrativa, até mesmo porque são eles que eventualmente poderão prestar esclarecimentos sobre algum detalhe da fase de planejamento nas etapas posteriores do certame.

#### Estudo Técnico preliminar - ETP

13. Sobre o ETP, o Decreto nº 10.024, de 2019, assim dispõe no seu art. 14:

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 valores 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; e  
V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

14. A IN nº 40, de 2020, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital, prevê no seu art. 7º o seguinte:

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 estabelecidas 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.

15. Preliminarmente, observa-se que após a juntada do ETP Digital nos presentes autos (SEI 23951322), foi incluído novo ETP (SEI 24140744). Para fins da presente análise será considerada a versão mais recente do documento (SEI 24140744), o que não exonera o gestor do dever de atualizar o documento no Sistema ETP Digital, o que deve ser providenciado.

16. O Estudo Técnico Preliminar foi juntado no doc. SEI 24140744, com os seguintes tópicos: 1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO; 2. DEMONSTRAÇÃO DO ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO DO ÓRGÃO; 3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO; 4. ESTIMATIVAS DE QUANTIDADE; 5. LEVANTAMENTO DE MERCADO E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA SOLUÇÃO A CONTRATAR; 6. ESTIMATIVA DE PREÇOS REFERENCIAIS; 7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO; 8. JUSTIFICATIVAS PARA O NÃO PARCELAMENTO DA SOLUÇÃO; 9. RESULTADOS PRETENDIDOS; 10. PROVIDÊNCIAS PARA A ADEQUAÇÃO AO AMBIENTE DO ÓRGÃO; 11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS OU INTERDEPENDENTES; 12. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE. Assinam o ETP, SANDRA MARIA DE MENEZES BELOTA, Analista, ANDRÉA SABA FERREIRA, Analista, SHIRLEY MAFRA HOLANDA MAIA, Equipe de assessoria à equipe de Planejamento, PEDRO HENRIQUE CORREIA DE CASTRO, Equipe de assessoria à equipe de Planejamento, REINALDO DOS SANTOS MELLO, Equipe de assessoria à equipe de Planejamento, e ELENI ROBERTA DA SILVA, Coordenadora-Geral de Estratégias em Aquisições e Contratações substituta.

17. Não está claro nos autos que foram os responsáveis pela elaboração do ETP; a um, porque não foi localizada a designação formal dos membros da equipe de planejamento; a dois, porque os que assinaram o ETP o fizeram na condição de "Equipe de assessoria à equipe de planejamento da contratação, conforme SEI nº 22519047". Reitera-se a recomendação de identificar de maneira clara e objetiva quem são os responsáveis pela elaboração do mencionado documento.

18. Transcrevemos inicialmente o seguinte excerto do ETP (24140744) sobre a descrição da necessidade da contratação:

O Programa Calha Norte – PCN foi criado em 1985 e integrado ao Ministério da Defesa em 1999. Sua missão é “contribuir para a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável na sua área de atuação”[1].

Destacam-se alguns dispositivos da PORTARIA NORMATIVA Nº 115/GM-MD, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2019, que dispõe sobre o Programa Calha Norte, para registrar a competência do DPCN:

Art. 1º O Programa Calha Norte foi criado pelo Governo Federal em 1985 para promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado dos Municípios que integram a sua área de atuação, respeitando as características regionais, as diferenças culturais e o meio ambiente, em harmonia com os interesses nacionais, a proteção do território e a soberania nacional.

Parágrafo único. Os Municípios, que se refere o caput, são os constantes do Anexo a esta Portaria Normativa.

Art. 2º O Programa Calha Norte será coordenado pelo Departamento do Programa Calha Norte, órgão integrante da estrutura regimental do Ministério da Defesa, e suas ações serão executadas por intermédio de transferências de recursos da União, para:

I - as Forças Singulares, de forma direta;

II - os Estados e Municípios que integram a área de atuação do Programa, mediante convênios ou contratos de repasse, com aporte de recursos oriundos de emendas parlamentares.

(...)

Art. 17. Sem prejuízo da coordenação geral do Programa, prevista no art. 2º, caberá ao Departamento do Programa Calha Norte acompanhar a execução dos projetos, realizar avaliações de impacto e verificar se os recursos estão sendo aplicados corretamente, com a finalidade de aferir a efetividade, economicidade, eficiência e eficácia de sua implementação, conforme legislação em vigor.

Conforme os artigos 4º e 5º da referida portaria, as ações orçamentárias do Programa Calha Norte estão incluídas no Programa 6012 - Defesa Nacional, sendo duas relacionadas à vertente militar[2] (Ação 20X6: Desenvolvimento Sustentável da Região da Calha Norte e Ação 2452: Adequação da Infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte) e uma à vertente civil[3] (Ação 1211: Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Programa Calha Norte).

A demanda ora em comento dirige-se ao apoio para a execução dos convênios da vertente civil, abrangendo a ação orçamentária 1211.

Conforme o art. 5º, §2º da precitada portaria, trata-se de projeto voltado à implementação da Ação 1211 por meio de convênios ou contratos de repasse, com os recursos financeiros transferidos aos estados e municípios.

O Ministério da Defesa busca solução que melhore a performance de execução dos convênios, pois tem sido demasiadamente longa, por motivos alheios ao DPCN/MD, comprometendo a eficiência e eficácia do processo de transferências voluntárias, bem como o atingimento dos objetivos do PCN.

Um dos pontos conhecidos para tal morosidade é a dificuldade em realizar os procedimentos necessários para a contratação da aquisição de equipamentos de construção e/ou agrícolas, que, em grande parte, está relacionada com a estrutura deficiente de estados e municípios para a sua condução.

Por meio de registro de preços para aquisição nacional dos objetos convenientes, por intermédio da Central de Compras, espera-se reduzir o tempo de execução e prestação de contas dos convênios, propiciando a aceleração do alcance dos interesses públicos envolvidos no referido programa.

19. Quanto ao alinhamento entre a contratação e o planejamento do Órgão, temos o seguinte:

Registra-se o alinhamento do Programa Calha Norte com o Plano Plurianual PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019):

Art. 3º São diretrizes do PPA 2020-2023:

(...)

III - a articulação e a coordenação com os entes federativos, com vistas à redução das desigualdades regionais, combinados:

a) processos de relacionamento formal, por meio da celebração de contratos ou convênios, que envolvam a transferência de recursos e responsabilidades; e  
b) mecanismos de monitoramento e avaliação;

(...)

(...)

XVI - a ampliação e a orientação do investimento público, com ênfase no provimento de infraestrutura e na sua manutenção;

(...)

No âmbito do Integra - Programa de Integração, Governança e Estratégia, definiu-se o Mapa estratégico do Ministério da Economia (2019-2022).

O Projeto Calha Norte e em decorrência, o presente projeto para registro de preços estão alinhados com a missão atual do Ministério da Economia, que é *Promover o crescimento econômico sustentável, apoiado na melhoria do ambiente de negócios, aumento da competitividade e na eficiência do setor público para a geração de empregos.*

No pilar "Economia brasileira" do mencionado mapa, tem-se como uma das metas a recuperação do Equilíbrio Fiscal e Controle de Gastos Públicos. No controle de gastos públicos, insere-se a eficiência no uso dos recursos, propiciada pelas providências de regular licitação e contratação pública, especialmente com centralização dos procedimentos, que otimizam a dedicação das equipes dedicadas a esses procedimentos e oferecem melhor oportunidade de obtenção de propostas de preços mais vantajosas.

Releva, também, citar o Mapa Estratégico da Secretaria de Gestão, para o período de 2019 a 2022, com o qual a sua atuação, por meio de sua Central de Compras, em parceria com o DPCN/MD, para o registro de preços de equipamentos que se inserem nos convênios do Calha Norte, mostra-se perfeitamente alinhada, especialmente em relação aos Objetivos Estratégicos 1 - Aperfeiçoar a Governança e a Gestão Estratégica na Administração Pública Federal, 5 - Prover soluções otimizadas em logística pública, 6 - Desenvolver estratégias e aprimorar processos para contratações mais eficientes e sustentáveis e 9 - Promover ações de fomento econômico mediante contratações públicas.

20. Sobre a não participação de empresas reunidas em consórcio, o ETP traz como elemento central a seguinte justificativa:

"(...) Conforme já demonstrado de forma reiterada pela colenda Corte de Contas, quando o mercado é restrito, a participação em consórcio pode, se admitida, restringir ainda mais a concorrência, não sendo portanto recomendável. Nessa esteira, se as poucas empresas que têm participado de certames para o fornecimento dos equipamentos agrícolas e/ou de construção se reunirem em consórcio, é bastante provável que não haja verdadeira competição e não se alcance a vantagem de redução dos preços ofertados, na fase de lances, por inexistir a pressão de preços competitivos alheios. (...)"

21. As disposições do ETP referentes à garantia do equipamento aparentemente estão conflitantes em duas cláusulas:

"(...) No caso de manutenção corretiva coberta pela garantia, o início do atendimento pela Contratada não poderá ultrapassar o prazo máximo de 3 (três) dias úteis, contados da solicitação do serviço.

(...)

A garantia abrange a manutenção corretiva dos bens, por intermédio, a fim de manter os bens em perfeitas condições de uso, sem qualquer ônus adicional para a Contratante. O início do atendimento não poderá ultrapassar o prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas úteis, contadas da solicitação efetuada. (...)"

22. **Assim, recomenda-se avaliar a necessidade de se corrigir tal conflito, a fim de se evitarem problemas de interpretação na fase de execução do contrato.**

23. O ETP optou pelo sigilo do valor estimado da contratação:

"(...) Com fulcro no art. 15 do Decreto nº 10.024/2019, o valor para a contratação possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

O valor estimado 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, conforme disposto no § 2º do referido art. 15.

O sigilo dado ao Doc. SEI nº 23987130 e ao Doc. SEI nº 23987172, enquadra-se nas disposições do art. 15 do Decreto nº 10.024, de 2019, do art. 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012.

Os mencionados documentos consolidam os fundamentos, fontes, metodologia da estimativa de custos e os custos estimados unitários e global para a contratação, bem como a justificativa para a atribuição do referido sigilo.

(...)"

24. A NOTA TÉCNICA N° 6/DIENG/DPCN/SG/MD/2022 encontra-se a seguinte justificativa para a adoção do orçamento sigiloso:

"(...) Considerando que são poucos os fabricantes de equipamentos de construção e agrícola e ainda, que muitos fabricantes possuem grupos que congregam mais de uma marca, como é o caso do grupo CNH LATINO AMERICANA LTDA, que representa as marcas New Holland e Case, e o grupo AGCO AMÉRICA DO SUL, que representa as marcas Valtra e Massey Ferguson, com o objetivo de acirrar a disputa e alcançar o valor máximo aceitável para a contratação possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno, observado o que prescreve o § 2º do Art. 15., do Decreto nº 10.024/2019. (...)"

25. Sobre o ponto, cumpre salientar que a escolha pela utilização do orçamento sigiloso exige maior atenção do gestor no sentido de impedir que o valor estimado da contratação se torne conhecido por algum dos eventuais interessados em participar do certame antes do encerramento da fase de lances, o que caracterizaria uma vantagem indevida na disputa, o que violaria a competitividade e isonomia na realização da licitação.

26. Sobre o parcelamento ou não do objeto, consta a seguinte justificativa:

Assim, frente ao cenário atual e às incertezas para o futuro próximo, é imperioso o parcelamento do objeto, bem como a concessão de prazos de entrega dos bens que permitam o cumprimento das obrigações pelas futuras contratadas, sob pena de deserção e/ou fracasso de itens e insucesso do certame para registro de preços. (...) Sendo assim, para ampliar a concorrência e, ainda, para não dar causa à deserção do certame licitatório, o objeto foi dividido em 72 (setenta e dois) grupos de item único, organizados mediante dois critérios cumulativos, que são i) apenas um tipo de equipamento e uma UF de fornecimento e entrega.

27. No mais, verifica-se que as informações acima exigidas estão indicadas no Estudo Preliminar (24140744).

## Gerenciamento de riscos

28. Em relação ao gerenciamento de riscos, preveem os arts. 25 e 26 da IN nº 5, de 2017, o seguinte:

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 apesar do 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.

29. Observe-se que foi elaborado pela Administração Mapa de Riscos (22352878), com a análise dos riscos envolvidos na fase de planejamento da presente contratação. Por se tratar de matéria afeta à área técnica, seu conteúdo não será objeto de avaliação por parte desta Coordenação-Geral.

## Termo de Referência

30. Inicialmente verifica-se que não há aparentemente nos autos menção explícita quanto à versão da minuta-padrão disponibilizada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para compras, em que pese a informação quanto à utilização de modelo padrão da PGFN conste no item 18 da Nota Técnica SEI 17413/2022/ME. No caso, consta no rodapé do documento SEI 22350835 que se trata da versão mais atualizada. Não foram indicadas no Termo de Responsabilidade, tampouco na Nota Técnica SEI 17413/2022/ME, alterações no modelo padrão da PGFN. Caso tenham sido feitas alterações da minuta padrão, deve o gestor apontá-las nos presentes autos, submetendo o feito a novo exame por parte desta Coordenação-Geral.

31. A Lei nº 14.133, de 2021, apenas a título de informação, já prevê, expressamente, em seu art. 6º, XXIII, o termo referencial. A atual Lei nº 8.666/1993, ainda vigente, não o prevê textualmente, como o sabemos, pelo que temos que nos referenciar do disposto no Decreto nº 10.024, de 2019, que diz:

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

(...)

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

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
  1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
  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."

32. Analisando o Termo de Referência (22350835), observa-se que este atende ao conteúdo exigido pelo Decreto nº 10.024, de 2019, ao prever: 1) Objeto; 2) Justificativa e Objetivo da Contratação; 3) Descrição da Solução como um todo; 4) Classificação dos bens comuns; 5) Critérios de Sustentabilidade; 6) entrega e critérios de aceitação do objeto; 7) obrigações da contratante; 8) obrigações da contratada; 9) subcontratação; 10) alteração subjetiva; 11) controle e fiscalização da execução; 12) pagamento; 13) reajuste; 14) garantia da execução; 15) garantia contratual dos bens; 16) sanções administrativas; 17) critérios de seleção do fornecedor; 18) estimativa de preços referenciais; 19) recursos orçamentários.

33. Verifica-se, no entanto, que, no item 6, o termo de referência não colocou todas as disposições que estão no ETP, p.ex., que entrega provisória deverá durar no mínimo 8 horas. Também é de se reavaliar se pode ocorrer o recebimento provisório e definitivo no mesmo momento. Parece aqui não haver segregação de funções de fiscal e gestor.

34. No item 15.13 (A licitante vencedora deverá garantir a disponibilidade de componentes e peças de reposição para os bens fornecidos durante todo o contado a partir da data de entrega de cada equipamento), está faltando uma palavra ou frase na cláusula, depois de "todo o..." Assim, é importante se corrigir esse trecho, a fim de que não haja problemas na fase de execução do contrato.

35. Parece haver conflito entre os itens 15.10 e 15.16, sendo importante reavaliar se não é o caso de corrigi-las (15.10. No caso de manutenção corretiva coberta pela garantia, o início do atendimento pela Contratada não poderá ultrapassar o prazo máximo de 3 (três) dias úteis, contados da solicitação do serviço; 15.16. O início do atendimento não poderá ultrapassar o prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas úteis, contadas da solicitação efetuada).

36. Parece faltar uma palavra ou frase no item 15.15, depois de "por intermédio...", ou talvez seja necessária uma mudança na redação a fim de deixar mais claro o seu conteúdo normativo (15.15. A garantia abrange a manutenção corretiva dos bens, por intermédio, a fim de manter os bens em perfeitas condições de uso, sem qualquer ônus adicional para a Contratante).

37. Os itens 15.11 e 15.17 se repetem (O término do atendimento, considerando a colocação dos bens em perfeito estado de uso, não poderá ultrapassar 5 (cinco) dias úteis do início do atendimento.) Da mesma maneira os itens 15.12 e 15.18 (Decorridos os prazos estabelecidos, acima, sem o atendimento devido, ficará a Contratante autorizada a contratar os serviços de outra empresa e a cobrar da(s) licitante(s) vencedora(s) os custos respectivos, sem que tal fato acarrete qualquer perda quanto à garantia dos bens ofertados.) Embora idênticos, tratam de situações distintas, que talvez fossem reveladas com o aperfeiçoamento da redação da cláusula 15.15, acima comentada.

38. No que tange ao objeto da contratação e as correspondentes especificações técnicas, é importante mencionar que esta Coordenação-Geral já consolidou seu entendimento sobre alguns pontos relevantes, por intermédio dos "entendimentos consolidados da COJLC" disponibilizados na intranet da PGFN, sobre os quais o gestor deve estar sempre atento: (i) "Deve a Administração verificar se nas especificações do bem a ser adquirido não há exigências desnecessárias, irrelevantes ou desprovidas de critérios objetivos, que terminem por limitar a competição ou forçar a contratação com determinada empresa ou fornecedor, ofendendo, dentre outros, ao disposto no art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520, de 2002". (item 20 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 94/2010); (ii) "A especificação do serviço objeto do certame é de exclusiva competência da área técnica; incumbe-nos, todavia, alertar que não se pode jamais incluir serviço com características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável" (artigo 7º, §5º, da Lei nº 8.666, de 1993); (iii) "O Egrégio Tribunal de Contas da União já se manifestou, reiteradas vezes, no sentido de que, quando a divisibilidade do objeto puder ser demonstrada, a licitação deve ocorrer por item. Tal entendimento está consignado em várias deliberações emanadas pelo Plenário daquela Corte de Contas, as quais embasam o teor da Súmula TCU no 247 e determinam que, se o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, seja feita a adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação das licitantes". (item 13 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 2108/2010) e (iv) "Nos termos da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as especificações para a aquisição dos bens e serviços deverão, tanto quanto possível, conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas. De qualquer modo, ainda segundo o ato normativo, o instrumento convocatório somente deverá formular exigências de natureza ambiental razoáveis, que não frustrem o caráter competitivo" (item 29 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 2108/2010). [sugiro realocar o parágrafo na parte que trata do termo de referência]

## Pesquisa de preços

39. Outro ponto importante, no que tange à instrução processual, versa sobre a imprescindível pesquisa de preços de mercado relacionada ao objeto que se pretende contratar.

40. Sob o prisma da justificativa de preço, recomenda-se observar a Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Os parâmetros e a metodologia a serem observados na realização de pesquisa de preços estão definidos, respectivamente, no seus arts. 5º e 6º:

### Parâmetros

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico [gov.br/paineldeprecos](http://gov.br/paineldeprecos), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

#### **Metodologia**

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

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

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

41. No ponto, não custa lembrar que deve a Administração atentar sempre para a vantajosidade da contratação, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público.

42. Como se nota, a norma em questão estabelece preferência pela consulta ao Painel de Preços, bem como pela análise de contratações similares realizadas por outros entes públicos (§1º do art. 5º), devendo a pesquisa, via de regra, envolver pelo menos três preços ou fornecedores, consoante, inclusive, recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1713/2007 – Primeira Câmara e Acórdão nº 2380/2013 – Plenário). A utilização do Painel de Preços, porém, não dispensa o gestor público de uma análise crítica dos dados ali disponibilizados. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 4780/2017, Primeira Câmara:

“1.6.1. observar, quando da elaboração do orçamento estimativo, o disposto nos §§1º, 4º e 5º do art. 2º da IN MP/SLTI 5/2014 e no Acórdão-TCU 2.637/2015-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas e 3.351/2015-Plenário, Relator Ministro André Luis de Carvalho, de forma a priorizar a pesquisa no Painel de Preços disponibilizado pelo Ministério do Planejamento e nas contratações similares de outros entes públicos e analisar, de forma crítica, os preços coletados, desconsiderando, do cálculo do valor médio, aqueles que se mostrarem inexequíveis ou excessivamente elevados” [Destacou-se]

43. No mesmo sentido, o Eg. TCU afirma que na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a Administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado (Acórdão nº 2943/2013 – Plenário, TC 023.919/2012-4, relator Ministro Benjamin Zymler, 30.10.2013).

44. Sobre a pesquisa realizada nos autos, consta da NOTA TÉCNICA N° 6/DIENG/DPCN/SG/MD/2022 (23987172) que a estimativa de preços foi elaborada por meio planilha de cálculo consolidada, conforme documento SEI nº 4893292. Foram utilizados como fonte das pesquisas: i) Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico [gov.br/paineldeprecos](http://gov.br/paineldeprecos); ii) Aquisições e contratações similares de outros entes públicos; iii) pesquisa e coleta publicada em mídia especializada; iv) Sistema de Custos Referenciais em Obras – SICRO, referência outubro de 2021, com a última verificação em 10/4/2022; v) Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), tendo como referência os preços consolidados em fevereiro de 2022 (última verificação em 10/4/2022); vi) consulta a fornecedores (SOTREQ S/A, CNH LATINO AMERICANA LTDA, JCB DO BRASIL LTDA, XCMG BRASIL INDUSTRIA LTDA, AGCO AMÉRICA DO SUL, MAHINDRA DO BRASIL INDUSTRIAL LTDA, JONH DEERE BRASIL LTDA, LIEBHERR BRASIL I.C.M.E. EIRELI).

45. De acordo com a NOTA TÉCNICA N° 6/DIENG/DPCN/SG/MD/2022 (23987172), em relação ao Painel de Preços: “em virtude das especificações técnicas e do local da entrega, foram coletadas apenas 2 atas registro de preço”. Em relação à pesquisa de aquisições e contratações similares: “não foi encontrada nenhuma contratação similar, dentro do prazo de 1 ano”. Quanto à pesquisa em mídias especializadas: “em virtude da metodologia utilizada na origem do preço, foram coletadas apenas 8 preços compatíveis, conforme alínea “b” do subitem 12.19.3”.

46. Ainda segundo a NOTA TÉCNICA N° 6/DIENG/DPCN/SG/MD/2022 (23987172): “ante a escassez dos principais parâmetros de pesquisa de preço, restou como principal fonte a pesquisa direta com fornecedores, conforme preconiza o inciso III, do Art. 5º, da IN 73/2020. A coleta se deu mediante solicitação formal de cotação, conforme documento SEI nº4893288.”

47. Sobre a metodologia adotada para a determinação do preço estimado para cada um dos grupos que compõem o certame, consta da NOTA TÉCNICA N° 6/DIENG/DPCN/SG/MD/2022 (23987172):

“(…)

13.21. De início, é necessário que a compreensão das justificativas ora registradas devem se dar contemplando-se conjuntamente com a decisão de que o pregão será operado com orçamento sigiloso e no modo combinado aberto e fechado, com o objetivo de acirrar a disputa entre as licitantes e de evitar qualquer possibilidade de que este vencedor proposta acima do menor valor possível para o mercado, na hipótese de haver pequeno universo de licitantes e baixa competição em lances.

13.22. Ainda, entende-se que o orçamento sigiloso, adicionalmente, é um dificultador ou minimizador das oportunidades de estabelecimento de conluio entre licitantes para combinação de preços e resultados. Mostra-se relevante esse cuidado no presente caso, uma vez que foi constatada em pesquisa de licitações recentes (a partir de 1 de dezembro de 2021), que está havendo, como regra, baixa competitividade nos certames para contratação de fornecimento desses bens. Não menos importante, lembra-se que, conforme mostra-se no estudo técnico preliminar, a oferta e os preços estão muito instáveis, tanto em razão da pandemia e seus impactos para a produção de peças e componentes, quanto da demanda crescente para os equipamentos.

13.23. Registra-se que na planilha de consolidação da pesquisa de preços há valores grafados em vermelho. Tal marcação de cor se aplica a orçamentos que não cumprem a equivalência nas especificações técnicas mais relevantes, não podendo ser considerados preços de equipamentos similares.

13.24. Grupos 1 a 27 e 37 a 46 e 48 a 54 – equipamentos de construção

13.24.1. Observa-se que, a despeito de se ter buscado preços em atas de registro de preços vigentes (SIASG), contratos, SICRO e SINAP, a massa de preços a ser analisada para a determinação do valor estimado unitário de cada equipamento é quase que restrita a preços coletados com o mercado (inciso IV, do Art. 5º, da IN nº 73/2020).

13.24.2. Constatada-se na tabela consolidada da pesquisa de preços que os valores, especialmente, os relativos aos equipamentos de construção, distam consideravelmente uns dos outros. Essa discrepância é determinante para a assunção, como regra, de que os preços serão estimados com base na cotação feita junto ao mercado, porém, determinando a estimativa somente pelo menor valor cotado, com poucas exceções, todas especificadas na presente nota técnica, infra.

13.24.3. No mesmo sentido, para além da discrepância de valores, a metodologia escolhida como regra (menor preços) alinha-se com o interesse público em adquirir os equipamentos no menor valor disponível e possível de ser suportado pelo orçamento disponível dos convenientes.

13.24.4. Por exemplo: o primeiro lote é referente a carregadeira para o estado do Acre. O convênio mais recente, ao menos em tese, terá recursos orçamentários em valores mais próximos aos praticados atualmente no mercado. Ou seja, o orçamento do convênio estaria menos desatualizado. Nesse caso (Grupo 1 do objeto de contratação), o convênio mais recente é o 911604/2021, do município de Acrelândia, e o valor para esse equipamento é de R\$ 610.000,00. O menor preço da cotação é de R\$ 573.850,00. O próximo em escala do menor para o maior é de R\$ 750.000,00, que já ultrapassa o valor do orçamento da transferência voluntária e é inviável para a efetiva aquisição, por insuficiência de recursos públicos.

13.24.5. Dessa forma, entende-se que a melhor opção para a estimativa de custos é a escolha do menor preço dentre os pesquisados, sempre que houver significativa discrepância entre os valores diversos coletados (SEI nº4893292), salvo haja indicativo ou indício de que se trata de preço(s) inexequível(is), o que não restou identificado no presente caso.

13.24.6. Para os grupos 14, 23, 41, que são para entrega em Mato Grosso, localizamos preços referenciais no SINAPI, base fevereiro de 2022. Para o grupo 14, o SINAPI tem preço superior em R\$ 120.000,00; ou seja, aproximadamente 20% superior ao valor da menor cotação. Para o grupo 23, temos o valor do SINAPI também superior e essa diferença é de 181 mil. Já para o lote 41, o valor do SINAPI é inferior ao do menor preço cotado, em aproximadamente R\$ 104.000 reais (27%).

13.24.7. Essa discrepância, inclusive a para menor valor, é considerada para manter a metodologia de escolha do menor preço cotado, até porque o preço do SINAPI é de tabela de insumos especificados em obras, o que pode, ao menos em tese, causar discrepância com os preços de fornecimento, e uma diferença tão acentuada poderia dar causa ao fracasso do grupo.

13.24.8. Uma vez que os valores referenciais do SINAPI também são discrepantes do menor valor da coleta de preços e que a coleta é o dado mais contemporâneo, somando-se ao fato de que o orçamento estará sigiloso até o final da etapa de lances, entende-se que o preço referencial unitário mais adequado corresponde ao preço menor coletado. Isso tanto poderá contribuir para que o valor estimado seja inexequível, quanto para que não ocorra superfaturamento, ao menos em tese.

13.24.9. Registra-se que embora tenhamos identificado preços referenciais no SICRO para equipamentos similares em características técnicas, os preços não foram considerados para a estimativa de custo, em razão de serem preços referentes aos publicados em outubro de 2021 (coletados em setembro de 2021, segundo a metodologia divulgada para o SICRO), a mais recente que foi divulgada (última consulta no sítio do DNIT foi feita em 12/04/2022), pois se sabe que o mercado e os preços estão instáveis, fluidos, sendo mais adequado e seguro, ao menos em tese, calcular os preços estimados com base em valores mais contemporâneos.

### 13.25. GRUPOS 28 A 36

13.25.1. Trata-se de retroescavadeira de grande porte.

13.25.2. Conforme registros do item 9.9.5., supra, trata-se de equipamento especificado para atender bem as necessidades de pequenos municípios.

13.25.3. As máquinas da marca Caterpillar, New Rolland e XCMG não possuem as quatro rodas de mesmo tamanho e nem direção no eixo traseiro, especificações técnicas que são relevantes.

13.25.4. A operação é possível em locais de deslocamento/manobra reduzidos (direção dianteira e traseira), pois se deslocam sobre o próprio eixo, bem como são mais adaptáveis e duráveis em uso em solos acidentados (rodas do mesmo e direção dianteira e traseira).

13.25.5. Ainda, as retroescavadeiras podem desempenhar o papel de uma carregadeira e também de uma escavadeira. Para os menores municípios, é mais vantajoso que se adquira a retroescavadeira grande do que uma carregadeira e uma escavadeira. Tal vantagem se dá na armazenagem/guarda do equipamento, na utilização de apenas 1 operador qualificado nas diferentes operações, bem como o valor final de aquisição da retroescavadeira, que será inferior ao da compra dos outros dois equipamentos (escavadeira e carregadeira).

13.25.6. Sendo assim, não se pode abrir mão dessas características técnicas: 4 rodas de mesmo tamanho, e direção nos eixos dianteiro e traseiro.

13.25.7. Dos equipamentos cotados, a retroescavadeira JCB 4CX atende tais exigências. Por esta razão, o preço referencial será o cotado pela empresa REVEMAR Com. de Máquinas.

### 13.26. GRUPO 47

13.26.1. Para o grupo 47 também foi encontrado preço de equipamento similar na ata de registro de preços Pregão Eletrônico nº 11/2021, da UASG 160015, de 7/12/2021. O valor é equivalente ao menor preço dentre os valores cotados pelo mercado fornecedor (diferença de apenas R\$ 3.167,00, correspondente a 0,0045%). Assim, não havendo discrepância considerável de valor, sendo preço recente e menor que o da cotação de preços com fornecedores, entende-se não haver indício de que o valor da ata de registro de preços ensejará deserção. Logo, o valor unitário estimado será o de ata de registro de preços supramencionado.

### 13.27. GRUPOS 55 A 72

13.27.1. Para esses grupos, os preços coletados junto às empresas MAMORÉ, VALTRA e ROTA OESTE são aproximados e os cotados pela MOTORAUTO são discrepantes daqueles, para maiores valores, motivo pelo qual o preço proposto pela MOTORAUTO não foi considerado.

13.27.2. Para a estimativa dos preços unitários estimados destes grupos, calculou-se a média aritmética dos 3 preços aproximados. A única exceção foi no grupo 59, em que se tem um preço da ata de registro de preços do Pregão Eletrônico nº 50/2021, da UASG 160015, de 9/12/2021. Em razão do preço do mencionado registro de preços ser consideravelmente menor que valores das cotações das empresas Mamoré, Valtra e Rota Oeste, optou-se por agregar esse valor aos demais 3, por ser preço recente de ajuste formal vigente, e calcular o preço estimado unitário a partir da média dos 4 valores (3 empresas e 1 ata de registro de preços).

48.

Cabe ressaltar que compete ao gestor verificar se as propostas comerciais apresentadas refletem com exatidão as características e quantidades do serviço pretendido, com o fito de tornar a pesquisa apta a retratar, efetivamente, os preços praticados no segmento de mercado da contratação, com atenção, caso não tenham sido devidamente consideradas, as elevadas diferenças de preço verificadas, por exemplo, na situação relatada nos item 13.24.2 e 13.24.8, da. NOTA TÉCNICA N° 6/DIENG/DPCN/SG/MD/2022 (23987172), tendo em vista o risco R7 constante do Mapa de Riscos (22352878):

Causa	Risco	Consequência	Probabilidade	Impacto
Coleta insuficiente de preços, variação de preço em virtude da instabilidade do mercado ou falha de método para realizar a estimativa.	Estimativas de custos inadequadas.	Utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação; possibilidade de contratação por preços superfaturados ou ocorrência de deserção e/ou dificuldade de justificar as estimativas.	3	5

49.

Assim, sugere-se que o gestor, dentro do possível, aperfeiçoe a pesquisa de preços realizada de forma a aferir, com maior precisão, os preços praticados nesse segmento de atividade econômica, desconsiderando, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito.

### Intenção de Registro de Preços

50.

De acordo com o art. 5º do Decreto nº 7.892, de 2013:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:  
I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

51.

Conforme a Nota Técnica SEI nº 17413/2022/ME (24286844), não houve o registro da IRP pelo seguinte motivo:

“(...) Destaca-se que a demanda para registro de preços foi previamente levantada pelo Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa - DPCN/MD, razão pela qual não haverá a publicação de IRP para manifestação, devendo ser incluídas as participações e itens e quantidades diretamente pela Central de Compras, conforme consta do despacho (doc. SEI 23998605). (...)”

52. Ademais, de acordo com o art. 2º, VII, do Decreto 7.892, de 2013, órgão participante de compra nacional é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal.

#### Edital

53. No que tange à minuta de Edital (24245341), observa-se que foi utilizada minuta padronizada previamente aprovada pelo Conselho de Consultoria Administrativa da PGFN, em sua versão de fevereiro/2022, com o preenchimento do respectivo Termo de Responsabilidade (24284220). Nesse sentido, serão objeto de exame somente as alterações apontadas no referido Termo, abaixo transcritas, as quais colocamos em forma de tabela para facilitar a visualização:

Minuta_AGU	Minuta_Edital Proposto	Justificativa	PGFN
Preâmbulo		Incluído o <u>critério de julgamento</u> e o <u>modo de disputa</u> pelo qual a sessão será conduzida. Julga-se que esta informação é relevante.	No TR consta que o critério de julgamento é o MENOR PREÇO GLOBAL por item. Recomenda-se adotar o que consta do TR. O mesmo se aplica aos itens 1.3 e 7.5.1 da minuta de Edital.
4.1.3	4.1.2	Ajustada a redação do subitem para excluir agricultor familiar, produtor rural pessoa física.	Nada a opor.
4.3.1.1	4.3.1.2	Ajustada a redação do subitem uma vez que não existe itens com participação exclusiva para ME/EPP.	Esses subitens não constam da minuta de edital proposta. Assim, é preciso reavaliar a correção da redação.
7.7	7.7	Ajustada a redação do subitem excluindo a referência ao "percentual de desconto". Lances serão pelo menor preço.	Nada a opor.
7.18	7.17	Ajustado o critério de julgamento para menor preço.	Atentar para o comentário sobre o preâmbulo
8.2	8.2	Excluído. Não se aplica ao objeto a aquisição de bens de produtor rural.	Nada a opor.
9.11.7		Excluído. Não se aplica ao objeto a aquisição de bens de produtor rural.	Nada a opor.
9.11.8		Excluído. Não se aplica ao objeto o exercício de atividade profissional.	Nada a opor.
9.13.2.1		Excluído. O prazo de entrega desses equipamento é de 180 dias, podendo ser prorrogado. Portanto, não se trata de "pronta entrega". Segundo entendimento do TCU exarado no Relatório do Acórdão 5221/2016 - Segunda Câmara. "pronta entrega é aquela de prazo de até 30 dias". Corrobora com esse entendimento Jessé Mraques Torres (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública - 8ª ed. re. atual. e ampl - Rj, Renovar, pag.499).	Nada a opor.
9.24	9.24	Ajustada a redação do subitem.	Nada a opor.

Excluido "além da aplicação das sanções cabíveis", uma vez que o licitante não sabe de antemão quais itens conseguirá ofertar o menor preço na sessão de lances. Além do mais, mostra-se incongruente com o subitem 9.24.1, uma vez que este permite que a inabilitação recaia sobre o de menor valor, ou seja, há um permissivo para que o licitante seja habilitado em algum lote e, ao mesmo tempo, será penalizado por não conseguir se habilitar em todos os itens que ofertou o menor preço.

17.1	17.1	Ajustada a redação do subitem para excluir "instrumento equivalente". Terá sempre um Termo de Contrato.	Nada a opor.
17.2	17.2		

54. Cumpre alertar que o prazo entre a divulgação do Edital e a realização do certame não poderá ser inferior a oito dias úteis, em conformidade com o disposto no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520, de 2002, c/c art. 25 do Decreto nº 10.024, de 2019.

#### Minuta Ata de registro de preços

55. No que tange à [minuta da ata de registro de preços](#) (24245624), consta do Termo de Responsabilidade (24284220):

Minuta-padrão	Minuta proposta		PGFN
4.3 4.4.1	4.3	<p>Por se tratar de compra nacional o limite desse item passou para 100%.</p> <p>Alterado, uma vez que não há previsão de item exclusivo para ME/EPP.</p> <p>Foi incluída a exigência da limitação da adesão aos órgãos e entidades com sede no Distrito Federal, devido às especificidades da legislação que rege a categoria.</p>	<p>Em relação ao item 4.3 (compra nacional e limite de 100%), nada a opor, valendo mencionar que, pela mesma razão, foi alterado o item 4.4, que prevê o limite de 5 vezes o quantitativo geral para cada item registrado na ata (ao invés de ser o dobro). <b>Assim, é importante que o setor responsável pela confecção da ata, verifique se todas as mudanças realmente constam do termo de responsabilidade, antes de submetê-la à aprovação, retornando os autos à este Órgão consultivo caso haja outras mudanças relevantes não mencionadas expressamente.</b></p> <p>Quanto à exclusão do item 4.4.1 (e não alteração, como consta do termo de responsabilidade), em razão da não previsão de item exclusivo para ME/EPP, nada a opor. <b>Assim, reitera-se a recomendação dada mais acima ao setor responsável pela elaboração da ata para que lance corretamente as mudanças da ata em relação ao modelo-padrão.</b></p> <p>Por fim, não foi localizada na ata nenhuma disposição de limitação "da adesão aos órgãos e entidades com sede no Distrito Federal, devido às especificidades da legislação que rege a categoria". <b>Assim, reitera-se a recomendação dada mais acima ao setor responsável pela elaboração da ata para que lance corretamente as mudanças da ata em relação ao modelo-padrão.</b></p>

#### Minuta contrato

56. No que tange à [minuta do contrato](#) (24256009), consta do Termo de Responsabilidade (24284220), não houve alterações declaradas pelo setor responsável pela elaboração da minuta.

#### Dotação orçamentária

57. Conforme o item 19 do Termo de Referência (22350835): "A indicação da dotação orçamentária fica postergada para o momento da assinatura do contrato ou instrumento equivalente."

58. Cumpre observar que, consoante o exposto no Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 1206/2012, o sistema jurídico brasileiro exige a prévia disponibilidade orçamentária para fins de assunção de quaisquer obrigações pela Administração Pública (v.g., art. 167, inciso II, da CF/88; art. 16, da LRF; artigos 4º e 6º, ambos da Lei nº 4.320, de 1964; e artigos 7º, §2º, inciso III, e 55, inciso V, ambos da Lei nº 8.666, de 1993).
59. Com efeito, nas contratações efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, no âmbito da administração pública federal, estabelece o Decreto nº 7.892/2013, em cujo art. 7º, § 2º dispõe que “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”. Desse modo, antes da assinatura de cada contrato oriundo do presente Registro de Preços, deve a autoridade cuidar de instruir os autos com a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, indicando rubrica específica e suficiente para cobertura das despesas correspondentes.
60. De qualquer sorte, entende-se recomendável, sempre que possível, que o gestor público preveja antecipadamente a dotação orçamentária que arcará com as despesas de eventuais contratações, não obstante a faculdade conferida pela nova norma.
61. Ademais, deve a Administração verificar a pertinência entre as dotações orçamentárias apontadas e o objeto da contratação, a fim de avaliar se tais rubricas podem ser utilizadas para o pagamento de despesas deste tipo.
62. As datas a serem colocadas nas minutas deverão ser as das efetivas assinaturas. Neste ponto, ressalte-se que os ajustes celebrados pela Administração Pública não podem ter efeitos retroativos, os quais produzem efeitos *ex nunc*. Em outros termos, não podem abarcar situação pretérita às suas celebrações.
63. O futuro contratado deverá manter, durante a execução do contrato, todas as condições que a habilitaram a celebrar a avença (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666, de 1993). Assim, antes da contratação e de qualquer pagamento deve-se verificar no SICAF se há viabilidade de a contratada prestar serviços para a Administração, bem como verificar a regularidade trabalhista, nos moldes disciplinados na Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011. Recomenda-se, ainda, consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), instituída pela Portaria nº 516, de 15 de março de 2010, do Ministério do Controle e da Transparência e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça, e ao Cadastro de Licitantes Inidôneos do TCU. A consulta ao Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – CADIN deverá ser feita com fulcro no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.
64. Ademais, alerta-se para a necessidade da prévia autorização da autoridade competente para a ultimação da contratação pretendida, nos termos do disposto no Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.
65. Por fim, salienta-se novamente que a esta Coordenação-Geral não compete manifestar sobre a conveniência e oportunidade da contratação, mas tão somente sobre seus aspectos legais.

#### IV

66. Diante do exposto, opina pela aprovação das minutas de Edital (24245341), Ata de Registro de Preços (24245624), Contrato (24256009), Termo de Referência (22350835) e respectivos Anexos, uma vez que guardam conformidade com a legislação em vigor, que rege as licitações e os contratos administrativos, desde que respeitadas as recomendações deste Parecer, em especial os **itens 12, 17, 22, 33 a 37, 49, 55, 59 e 63**.

É o Parecer. Com proposta de encaminhamento dos autos à Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (CENTRAL/SEGES).

Documento assinado eletronicamente  
**JOSÉ AMÉRICO BARBOSA FILHO**  
Procurador da Fazenda Nacional

Aprovo o Parecer, a partir da competência delegada pela Portaria PGACD/PGFN nº 10506, de 13 de novembro de 2019 c/c Portaria nº Ordem de Serviço PGACD nº 118, de 19 de novembro de 2019. Encaminhe-se conforme sugerido.

Documento assinado eletronicamente  
**RODRIGO RIBEIRO DE MAGALHÃES ALVES**  
Coordenador de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública

 Documento assinado eletronicamente por **José Américo Barbosa Filho, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 11/05/2022, às 09:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

 Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Ribeiro de Magalhães Alves, Coordenador(a)**, em 11/05/2022, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

 A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **24644788** e o código CRC **AD459BA3**.