



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -
SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS E GESTÃO

DESPACHO n. 00207/2022/CGAEG/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.202585/2022-40

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DIRBEN E
DIRETORIA DE ORÇAMENTO FINANÇAS E LOGÍSTICA DIROF
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

Sr. Subprocurador-Geral do INSS,

Considerando a evolução nos estudos sobre a desterritorialização ("nacionalização") da consultoria jurídica regional e seccional da PFE/INSS, bem como o aumento da demanda consultiva em matéria administrativa nesta Direção Central, com fundamento no art. 28, II, da PORTARIA Nº 13/PFE/INSS, de 30 setembro de 2019, c/c art. 1º, §3º, da PORTARIA n. [00011/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU](#), de 31 de março de 2022, em busca da divisão equitativa da carga de trabalho, considerando a experiência e familiaridade com a matéria, bem como o atendimento célere e eficiente da demanda, **sugiro a distribuição deste feito à Equipes Regionais de Consultoria em Matéria Administrativa de São Paulo.**

Ressalto que houve ajuste prévio com as Procuradorias Regionais da PFE/INSS.

À consideração superior.

Brasília, 26 de agosto de 2022.

(documento assinado eletronicamente)

RODRIGO BEZERRA DOWSLEY

Procurador Federal

Coordenador-Geral de Assuntos Estratégicos e Gestão

DESPACHO DE APROVAÇÃO

Aprovo o DESPACHO n. [00207/2022/CGAEG/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU](#).

Ao Protocolo desta PFE/INSS, para distribuir o feito à Procuradoria Regional da PFE/INSS em São Paulo, com urgência.

Brasília, 26 de agosto de 2022.

(documento assinado eletronicamente)

JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER

Procurador Federal

Subprocurador-Geral do INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) [35014202585202240](#) e da chave de acesso a8bf2d25



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO BEZERRA DOWSLEY, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código

972997723 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO BEZERRA DOWSLEY, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2022 20:08. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 972997723 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2022 19:29. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA PFE/INSS EM SÃO PAULO/SP
GABINETE

R. BELA CINTRA, 643 - 04º ANDAR - CONSOLAÇÃO - SÃO PAULO/SP - CEP: 01415-901 - E-MAIL: PFEINSS.REGIONALSP@AGU.GOV.BR

DESPACHO n. 00534/2022/ GAB/PFE-INSS-SAO/PGF/AGU

NUP: 35014.202585/2022-40

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DIRBEN E
DIRETORIA DE ORÇAMENTO FINANÇAS E LOGÍSTICA DIROF**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Ciente do teor do **DESPACHO n. 207/2022/CGAEG/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**.
2. Ao apoio administrativo desta Regional, para a distribuição deste processo à Equipe Regional de Consultoria.

São Paulo, 29 de agosto de 2022.

Marcelo Henrique de Oliveira
Chefe da Procuradoria Federal Especializada do INSS em São Paulo/SP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014202585202240 e da chave de acesso a8bf2d25



Documento assinado eletronicamente por MARCELO HENRIQUE DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 974213724 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO HENRIQUE DE OLIVEIRA. Data e Hora: 29-08-2022 10:21. Número de Série: 47534391845998678433047665406. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por MARCELO HENRIQUE DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 974213724 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO HENRIQUE DE OLIVEIRA. Data e Hora: 29-08-2022 10:21. Número de Série: 47534391845998678433047665406. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA PFE/INSS EM SÃO PAULO/SP
EQUIPE REGIONAL DE CONSULTORIA - PFE/INSS SÃO PAULO CAPITAL
R. BELA CINTRA, 643 - 04º ANDAR - CONSOLAÇÃO - SÃO PAULO/SP - CEP: 01415-901 - E-MAIL:
PFEINSS.REGIONALSP@AGU.GOV.BR

PARECER n. 00161/2022/SECONS/PFE-INSS-SAO/PGF/AGU

NUP: 35014.202585/2022-40

INTERESSADA: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DIRBEN E DIRETORIA DE ORÇAMENTO FINANÇAS E LOGÍSTICA DIROF
ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS E FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO. LICITAÇÃO DO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM.

Fundamentação: Lei 10.520/2002. Lei nº 8.666/93 (subsidiariamente). LC nº 123/2006. Decreto nº 7.892/2013. Decreto nº 8.538/2015. Decreto nº 9.507/2018. Decreto 10.024/2019. ONs AGU nºs 20/09, 39/11, 47/14, 51/14 e 54/14.

1. Objeto Parcelado, nos termos do art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93.
2. Bens enquadrados como comuns, para fins de Pregão, nos Estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência.
3. Procedimento. Elaborados Documento de Formulação de Demanda; Estudos Técnicos Preliminares, com as devidas justificativas da contratação; Estimativa de Custo, mediante Pesquisa de Preço junto ao Portal de Compras do Governo Federal; Mapa de Gerenciamento de Risco; Termo de Referência; Despacho de aprovação do Termo de Referência; Intenção de Registro de Preço; e Minutas do Edital, da Ata de Registro de Preços e do Contrato.
- 3.1. Expostas as razões que levaram a Administração a adotar o SRP, consoante as hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013;
- 3.2. Estimativa dos custos da contratação realizada com base nos preços obtidos junto ao Pannel de Preços do Ministério da Economia.
4. Licitação com itens de valor inferior e superior a R\$ 80.000,00.
- 4.1. Caso de exclusividade para ME/EPP: para os itens de valor inferior ao de referência (R\$ 80.000,00), nos termos do inc. I, do art. 48 da LC nº 123/06 c/c arts. 6º a 9º do Dec. nº 8.538/15 e art. 34, da Lei nº 11.488/07. ONs AGU nºs 10/09 e 47/14.
- 4.2. Para os casos de itens com valores superiores ao de referência: recomendação para adoção de reserva de exclusividade para ME/EPP, até o limite de 20%, conforme prescrito no inciso III do artigo 48 da Lei Complementar 123/2006.
5. Compras sustentáveis. Cabe à Administração a opção pelas especificações do objeto que melhor atendam às exigências ambientais. Nesse sentido, recomendação quanto à consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Consultoria-Geral da União.
6. Análise das Minutas apresentadas:
 - 6.1. Quanto ao Termo de Referência: recomenda-se que se faça constar os endereços onde os produtos que serão comprados deverão entregues.
 - 6.2. A Administração informou que foram utilizadas as Minutas disponibilizados pela AGU, na elaboração do Termo de Referência, edital, ata de registro de preço e contrato. Deverão ser descritas e justificadas eventuais alterações realizadas nos modelos.
7. Verificar a aplicabilidade e observar os limites impostos pelo Dec. 10.193/19 e pela Portaria MTP nº 158, de 01/9/2021, ou outra que venha a lhe substituir.
8. Aprovação condicionada ao atendimento de todas as recomendações.

Digníssimo(a) Senhor(a) Procurador(a)-Chefe do Serviço de Consultoria e Assessoramento em Matéria Administrativa da Equipe Regional de Consultoria da Procuradoria Regional da PFE-INSS em São Paulo:

1. RELATÓRIO

1. A Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística do INSS em Brasília encaminha-nos este procedimento licitatório para análise e aprovação da Minuta do edital e de seus anexos, na forma do parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993.

2. **Conforme o Despacho nº 00207/2022/CGAEG/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, o encaminhamento foi realizado com fundamento no art. 28, inc. II, da Portaria nº 13/PFE/INSS, de 30 setembro de 2019, c/c art. 1º, par. 3º, da Portaria nº 0011/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 31 de março de 2022, com vista à divisão equitativa da carga de trabalho, considerando a experiência e familiaridade com a matéria, bem como o atendimento célere e eficiente da demanda.**

3. No presente procedimento, verifica-se que o INSS visa realizar o certame na modalidade de Pregão, na forma eletrônica, para Registro de Preços, visando à futura aquisição de material de consumo médico/hospitalar, para atender às necessidades do INSS em todo o território nacional.

4. No que interessa à presente análise, verifica-se que os autos, na forma eletrônica, foram instruídos com:

a) documento de Formalização da Demanda – DFD (SEI nº 6194412), datado de 20/05/2022, assinado pelo(a)

- Coordenador(a) Geral de Licitações e Contratos do INSS, contendo definição clara e concisa dos objetos a serem contratados e sucinta justificativa da necessidade da contratação e especificação da quantidade a ser adquirida;
- b) cópia da Portaria DIROFL/INSS nº 106, de 23/5/2022, que instituiu a Equipe de Planejamento da Contratação para Registro de Preços para futura aquisição dos materiais objetos deste procedimento (Doc. SEI nº SEI nº 7534407);
- c) documentos da Pesquisa de Preços realizada junto ao Painel de Preços do Ministério da Economia, em 24/06/2022, relativamente a cada item de material pretendido;
- d) planilha de estimativa do custo médio de cada material;
- e) planilha do Plano Anual de Contratações 2022 do INSS;
- f) Mapa de Gerenciamento de Risco (Doc. SEI nº 7942421), assinada pelos servidores integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação;
- g) Estudo Técnico Preliminar nº 31/2022 (SEI nº 6321338), com descrição da necessidade da aquisição, dos requisitos da contratação, dos quantitativos, da justificativa do parcelamento dos itens, da pesquisa de mercado etc.;
- h) Termo de Referência (SEI nº 7942519);
- i) Despachos de aprovação dos Estudos Técnicos Preliminares, Mapa de Gerenciamento de Risco e do Termo de Referência, bem como de autorização da licitação, assinados pelos titulares da Coordenação de Gestão de Contratações e Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (SEI nº 8028222);
- j) Despacho de aprovação dos Estudos Técnicos Preliminares, Mapa de Gerenciamento de Risco e do Termo de Referência, bem como de autorização da licitação, para registro de preço, assinado pela titular da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (SEI nº 8057658);
- k) comprovante do lançamento da Intenção do Registro de Preços no SIASGnet, referente aos materiais ora pretendidos (IRP nº 04/2022);
- l) levantamento da demanda dos materiais junto às Superintendências Regionais; Coordenações de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística; Divisões de Logística, Licitações e Contratos; Serviços de Licitações e Contratos; e Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (Ofício SEI Circular nº 07/2022/CGLCO/DIROFL-INSS, assinado pelos titulares da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos e Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística);
- m) solicitação de inclusão de novo item de material no objeto da licitação (lençol para maca descartável e máscara de proteção facial, do tipo face shield - Despacho SEI nº 8290700;
- n) documentos da Pesquisa de Preços realizada junto ao Painel de Preços do Ministério da Economia, em 26/07/2022, relativamente aos itens acrescidos;
- o) nova planilha de estimativa do custo médio de cada material;
- p) comprovante do lançamento dos novos itens na IRP nº 04/2022;
- q) Resumo de Manifestação de Interesse, contendo os registros das demandas das Unidades do INSS em todo o território nacional (Superintendências Regionais, Gerências Executivas e Coordenação-Geral de Licitações e Contratos) e de órgão participante (Batalhão de Polícia do Exército de Brasília/DF);
- r) pesquisa de preço do item "máscara descartável" junta a sítios eletrônico de *e-commerce*, realizada em 15/8/2022;
- s) nova planilha com atualização da estimativa do custo médio de aquisição da "máscara descartável";
- t) novo Termo de Referência (SEI nº 8529737);
- u) Minuta do Edital (SEI nº 8556894);
- v) Minuta da Ata de Registro de Preços (SEI nº 8557168);
- w) Minuta de Contrato (SEI nº 8557168);
- x) Modelo de Proposta de Preços (SEI nº 8557215);
- y) Portaria CGLCO/INSS nº 08, 16/3/2022, designando o pregoeiro e sua equipe de apoio para a realização de pregões presenciais ou eletrônico no âmbito da Superintendência Regional
- z) Lista de Verificação (SEI nº 8557297);
- al) Despacho de fundamentação da promoção da licitação, na modalidade Pregão para Registro de preços, estimativa de preço médio por unidade, previsão do custo das contratações e itens de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como de aprovação do novo Termo de Referência, assinado pelo Chefe da Divisão de Licitações, pela Coordenadora de Gestão de Contratações e pelo Coordenador Geral de Licitações e Contratos (SEI nº 8557590);
- b1) Despacho da Diretora de Orçamento, Finanças e Logística, aprovando o novo Termo de Referência e encaminhando o processo para exame desta Procuradoria (SEI nº 8583984).
5. É o relatório. Passo à análise e opinião.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

6. Esclareço que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto às outras questões não ventiladas ou aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à Procuradoria, mas aos serviços técnicos competentes da Administração.
7. Com efeito, não tem esta Consultoria, competência para analisar subjetivamente a intenção de compra em apreço e nem opinar se ela é do interesse da Administração e em que termos deve ser proposta, uma vez que esta análise é de caráter subjetivo e compete aos setores técnicos envolvidos e à Autoridade competente para tanto.
8. Desde logo, cumpre ressaltar que a iniciativa da intenção de aquisição dos bens aqui tratados é calcada nos critérios de conveniência e oportunidade da Administração, os quais não se submetem à manifestação da Procuradoria.
9. A emissão deste Parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que relativo à área técnica competente da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas, BCP nº 07, qual seja:

BCP nº 07 (Manual 2014)

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer

recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.

Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

10. Cabe ressaltar que a Administração não está obrigada a aceitar a manifestação lançada neste Parecer. Contudo, caso discorde de alguma orientação ou recomendação aqui presente, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar sua decisão, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União.

11. Esclareça-se, por fim, que a manifestação a seguir tem por base, exclusivamente, os dados que constam até o momento nos autos virtual deste procedimento administrativo no SAPIENS, sendo de responsabilidade dos gerenciadores do processo a ausência de qualquer documento que comprometa a regularidade do procedimento e as opiniões lançadas neste Parecer.

12. Assim, passo à análise da legalidade do procedimento.

2.2 DA COMPETÊNCIA DESTA EQUIPE REGIONAL DE CONSULTORIA NESTE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO

13. Observa-se, no Resumo da Manifestação de Interesse extraído do SIASGnet IRP, que, além das Unidades do INSS em todo o território nacional (Superintendências Regionais, Gerências Executivas e Coordenação-Geral de Licitações e Contratos), houve o ingresso do Batalhão de Polícia do Exército de Brasília/DF, como órgão participante do procedimento de licitação.

14. Quanto ao órgão participante, convém deixar a ressalva do alcance deste Parecer, consoante à disposição da Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União (AGU) nº 64, de 29/5/2020, *in verbis*:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 64, DE 29 DE MAIO DE 2020 ADVOGADO-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 00688.000717/2019-98, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

1. NO ÂMBITO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, AS COMPETÊNCIAS DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 38 DA LEI 8.666, DE 1993; E DO ART. 11, INCISO VI, ALÍNEA "A", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 73, DE 1993; RELATIVAS À APROVAÇÃO DA MINUTA DE EDITAL E CONTRATO ADMINISTRATIVO, SÃO DA EXCLUSIVA ALÇADA DA UNIDADE CONSULTIVA QUE PRESTA ASSESSORAMENTO JURÍDICO AO ÓRGÃO GERENCIADOR DO CERTAME.

2. O ÓRGÃO PARTICIPANTE E O ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PODERÃO SOLICITAR MANIFESTAÇÃO DAS RESPECTIVAS CONSULTORIAS JURÍDICAS QUE LHES PRESTAM ASSESSORAMENTO ACERCA DA JURIDICIDADE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO OU ADESÃO, ESPECIALMENTE NOS CASOS EM QUE HAJA DÚVIDA DE ORDEM JURÍDICA OBJETIVAMENTE EXPOSTA.

Referência: Parecer nº 9/2015/DECOR/CGU/AGU; a Nota nº 141/2017/DECOR/CGU/AGU; Nota nº 148/2018/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/AGU Art. 38, inciso VI, e parágrafo único da Lei nº 8.666, de 1993; art. 11, inciso VI, alínea "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993; e Art. 9º, § 4º, do Decreto nº 7.892, de 2013.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

15. A bem da verdade, essa Orientação reforça o que está prescrito no Decreto nº 7.892/2013, na redação do Decreto nº 8.250/2014, no parágrafo 4º do seu art. 9º, que diz: “*O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador*”. Destarte, à luz desse normativo, é desta Equipe Regional de Consultoria a competência para abordar a regularidade do processo licitatório do Registro de Preços em questão, principalmente das Minutas que nele foram adotadas.

16. Contudo, **ressalva-se que a abordagem aqui realizada não abrange os procedimentos realizados pelo Órgão Participante, uma vez que compete às suas assessorias jurídicas se manifestar sobre a legalidade formal e material de tais procedimentos**, pois é o que consta da Orientação Normativa AGU nº 64/2020, no item 2, que ressalta que o Órgão Participante e o Órgão Não Participante poderão solicitar manifestação de sua respectiva Procuradoria sobre a juridicidade do processo de contratação ou adesão, especialmente nos casos em que houver dúvida jurídica objetivamente exposta.

2.3 SOBRE A COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA

17. Consoante o Despacho SEI nº 8557590, o presente procedimento visa ao registro de preços para aquisição futura de material de consumo médico/hospitalar, para atender às necessidades do INSS em todo o território nacional.

18. Presume-se que a D. Autoridade Administrativa e demais servidores envolvidos no procedimento tenham competência para a prática dos atos neste processo, pois em matéria de competência, inverte-se o ônus da prova. Logo, compete à Autoridade Administrativa verificar a exatidão das informações, zelando para que os atos sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições, nos termos do Regimento Interno do INSS.

2.4 DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO E DA ESTIMATIVA DE QUANTITATIVO:

19. Todo ato administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o Princípio da Motivação dos Atos Administrativos e em atendimento ao disposto no art. 50, da Lei nº 9.784/99.

20. Aqui, é importante destacar o papel do princípio da motivação, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

21. Por oportuno, transcreve-se ensinamento quanto ao princípio da motivação do professor Marçal Justen Filho em sua obra Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, editora Dialética, 12ª edição, p.846:

Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da

CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.

22. Também o Tribunal de Contas da União entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do processo administrativo. Vejamos:

PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.

1.6. Dar ciência à Eletrobrás Distribuição Rondônia sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes, em relação ao momento da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário. G.n.

23. Em que pese haver uma presunção da importância dos bens ora pretendidos contratar, à Administração compete realizar as justificativas cabíveis e específicas para cada caso.

24. A justificativa deve conter elementos que permitam aferir a pertinência e a necessidade da contratação.

25. No presente caso, foram apresentadas as justificativas para a presente contratação no item 1.1 do Documento de Formalização da Demanda (SEI nº 7513659), nos seguintes termos:

1.1. Da justificativa da necessidade da contratação

Registro de Preços visando Aquisição futura de material de consumo para suprir necessidades da Perícia Médica Federal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento. Os materiais incluídos nesta licitação visam substituir aqueles danificados e fora do prazo de garantia, bem como aquisição de novos para os locais que não os possuem.

A aquisição do objeto deste instrumento tem por objetivo proporcionar as condições ideais de funcionamento às unidades. O material a ser adquirido é essencial e imprescindível para o funcionamento das unidades do INSS em todo o território nacional, e a interrupção do seu fornecimento pode acarretar transtornos e prejuízos ao desempenho das atribuições inerentes às diversas Unidades de sua abrangência.

Trata-se de demanda ordinária, cuja interrupção do seu fornecimento pode acarretar transtornos e prejuízos ao desempenho das atribuições inerentes às diversas unidades do INSS.

A aquisição deverá ser realizada pelo Sistema de Registro de Preços, em conformidade com o Decreto nº 7892 de 23/01/2013, pois ocasionalmente a demanda supera a reserva mantida em estoque para as solicitações ordinárias.

26. Não cabe a esta Consultoria Jurídica se imiscuir no mérito dessas razões de compra, por se tratar de valor de natureza puramente administrativa, ainda mais que, a meu ver, o ato não extrapola a razoabilidade e a moralidade exigida no texto constitucional.

27. **No tocante à motivação para a estimativa de quantitativos, exigida no art. 15, par. 7º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, a definição das quantidades a serem adquiridas deve dar-se em função da real necessidade.**

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

Acórdão 2385/2015 - Segunda Câmara

Sumário

MONITORAMENTO. REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS. NÃO ATENDIMENTO A UMA DAS DETERMINAÇÕES CONSTANTES DA DECISÃO MONITORADA SEM CAUSA JUSTIFICADA. APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA PREVISTA NO ART. 58 DA LEI Nº 8.443/1992. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO PARA APURAR IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SUPERVENIENTE

Voto do Ministro Relator (...) 1. Processo TC-027.574/2009-4 (REPRESENTAÇÃO) (...) 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: (...)

1.5.2. ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS que, previamente à próxima licitação com objeto de registro de preços para os serviços de organização de eventos, evidencie no processo que resultará na licitação:

1.5.2.1. o planejamento técnico e financeiro adequado, com a metodologia utilizada para estimativa dos eventos e dos itens e quantitativos necessários para sua realização, e, se for o caso, com a apresentação de histórico de eventos realizados pelo MDS, de forma a fundamentar a efetiva necessidade da extensão do objeto a ser licitado; (...)

46. A partir do exposto, conclui-se que os quantitativos licitados foram definidos sem adequado planejamento, restando descumprida a determinação constante do Item 1.5.2.1 do Acórdão 1.120/2010-2C. A utilização de ata de registro de preços com quantitativos que não obrigam a contratação pelo MDS não deve servir-se para suprir as falhas de planejamento do órgão, pois não deve a Administração ser incauta ao lançar um edital com estimativas não condizentes com o que realmente deverá ser realizado, causando ao licitante uma expectativa que pode não se concretizar. Nessa linha, entende-se que o art. 5º, II, do Decreto 7.892/2013, estipula que o órgão gerenciador do SRP deve realizar o correto planejamento da contratação, consolidando informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos projetos básicos ou termos de referência e atendendo aos requisitos de padronização e racionalização. (...)"

"9.3.2 em observância aos arts. 14 e 15, § 7º, II, ambos da Lei nº 8.666/93, informar como o órgão estimou o consumo mensal de insumos para a Rede Nacional de Laboratórios, (...) apresentando o histórico de demanda por laboratório/localidade, ou pelo menos o percentual de demanda por unidade da Federação;" (Acórdão nº 392/2011 - Plenário)

"9.4.4 deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93;" (Acórdão nº 2.155/2012 - Plenário)

"9.1.3.7 justifique, quando da realização de procedimentos licitatórios futuros, no âmbito dos projetos básicos ou dos termos de referência, as estimativas dos quantitativos dos objetos a serem licitados, em atendimento ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993;" (Acórdão nº 1.936/2009 - Plenário)

"1.5.1.4 efetue, tendo por base estudos do provável consumo do objeto licitado, estimativas consistentes de quantitativos que deverão ser adquiridos ao longo da vigência do contrato, nos termos do art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, e faça-as constar do edital da licitação, juntamente com a previsão do valor total a ser contratado;" (Acórdão nº 2.986/2009 - Plenário)

29. Com efeito, há sempre necessidade de se verificar/comprovar se a quantidade e especificações do objeto a ser contratado fundamentam-se em requisições da área competente, série histórica ou estudos e necessidades atuais ou de anos anteriores.

30. **Dessa sorte, deve haver nos autos justificativas não somente da contratação, mas também do quantitativo dos materiais previstos a serem adquiridos, o qual deve ser informado pelos setores envolvidos e competentes para verificação das necessidades deles - nas quantidades e qualidade devidas para o bom e adequado andamento dos serviços, não competindo ao Órgão Jurídico avaliar tais necessidades e quantidades, adentrando ao mérito (conveniência e oportunidade) das opções do Administrador, emitindo juízo de valor a respeito.**

31. Assim, cabe ao Administrador - dentro de seu poder discricionário - verificar e analisar a conveniência da medida no caso concreto, fazendo a opção necessária para o bom e adequado atendimento da regularidade do serviço público.

32. **Convém que as solicitações/requisições de compra provenientes das repartições internas do INSS, que embasaram os quantitativos estimados de consumo da presente licitação, sejam devidamente assinadas pelos titulares de cada departamento interessado e sejam juntadas nestes autos para justificação da quantidade de cada item da licitação.**

2.5 DO SISTEMA DE REGISTROS DE PREÇOS - SRP:

33. Segundo Marçal Justen Filho, o registro de preços "*é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital*".

34. No que diz respeito ao procedimento para o Registro de Preços, regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013, alterado pelo Decreto nº 8.250/2014, a contratação de serviços e a aquisição de bens poderão ser processadas através de Registro de Preços, sendo que o artigo 11 da Lei nº. 10.520/2002 c/c artigo 7º do Decreto nº 7.892/2013 admite a utilização do pregão para fins de registro de preços.

35. O SRP é opção mais vantajosa nos casos de contratações incertas, sempre que o órgão não puder definir, com certeza, se efetivamente vai precisar daquele objeto, ou em que quantitativo, ou com que periodicidade. A licitação para SRP, assim, apenas predefine as condições de eventual contratação futura, sem criar para a Administração a obrigação de celebrar o ajuste, ou de se ater a quantitativos ou frequências específicas. Se e quando surgir a real necessidade de contratar, a Administração o fará, respeitando o preço e demais condições registradas, porém na quantidade que melhor atender a seu interesse naquele momento.

36. Além do mais, o art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, elenca as hipóteses em que o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado, quais sejam:

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.

37. Frise-se que o certame somente deverá ser realizado na modalidade do Sistema de Registro de Preços se o caso se amoldar em uma das situações previstas no artigo 3º, do Decreto nº 7.892/2013, razão pela qual a Administração deve justificar a utilização da escolha dessa modalidade. No entanto, fora de tais hipóteses, a adoção do registro de preços não apresenta utilidade.

38. Nesse sentido tem-se os Acórdãos do TCU, a seguir:

REGISTRO DE PREÇOS. DOU de 26.02.2014, S. 1, p. 72. Ementa: o TCU deu ciência à SES/DF sobre irregularidade caracterizada pela situação de processos licitatórios na modalidade pregão não terem sido precedidos de suficiente motivação para ESCOLHA PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (SRP), de modo a evidenciar se seria de fato a opção mais econômica para a administração, bem como não fora oferecida motivação satisfatória para a determinação dos QUANTITATIVOS LICITADOS, o que afronta o disposto inc. IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, alterado pelo Decreto nº 7.892/2013 (item 1.7.1.1, TC-012.753/2013-0, Acórdão nº 310/2014-Plenário).

Acórdão TCU nº 113/2012-P [...]

7.3. Análise

[...]

7.3.2. O Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP) previsto na Lei nº 8.666/1993, ao impor este procedimento para a Ata de Registro de Preços, pretendeu forçar os gestores a buscarem os melhores preços possíveis para contratação com a Administração, dentro da realidade dos preços praticados no mercado, sem deixar de considerar a economia que se ganha nas compras de grande vulto. Assim, não se afigura viável transformar o registro de preços numa solução para contratações isoladas.

7.3.3. Esse decreto deixa claro que a ata de registro de preços é, essencialmente, um compromisso para futura contratação, mas não há a obrigatoriedade de esta acontecer, ou seja, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Nesse sentido, a escolha do sistema de registro de preços para um serviço singular pode afastar possíveis interessados.

7.3.4. Os próprios defendentes afirmam que a escolha pelo registro de preço se deu em virtude da falta de crédito orçamentário, no momento da deflagração do procedimento licitatório, e esta não é uma justificativa plausível para a realização deste tipo de licitação. Embora o art. 2º do Decreto nº 3.931/2001 fale em adoção, preferencialmente, do SRP, Marçal Justen Filho entende que a enumeração prevista no citado artigo tem caráter exaustivo, in verbis (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª edição. São Paulo: Dialética, 2002. Página 158):

Em princípio, o elenco do art. 2º do Regulamento é exaustivo. Essa exaustividade deriva, muito mais, da completude lógica da relação ali contida. É pouco provável localizar alternativa, além das ali indicadas, para justificar a adoção do SRP.

No entanto, a referência à exaustividade apresenta outra finalidade. Destina-se a insistir sobre a impossibilidade de a Administração aplicar o SRP para hipóteses com as quais não seja compatível, inclusive por meio do expediente de transformar certa situação concreta numa das hipóteses previstas no art. 2º.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...]

9.3. determinar à Universidade Federal do Amazonas - UFAM que:

9.3.1. ao proceder à realização de processo licitatório para registro de preços, atente para as condições expressas no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, que tornam incompatível, a princípio, a contratação pelo valor total do objeto licitado; [...]

39. Aplica-se, ainda ao caso, a conclusão contida no Parecer nº 10/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, de caráter vinculante para a PFE/INSS, que estabelece:

CONCLUSÃO DEPCONS/PGF/AGU nº 55/2013

PREFERÊNCIA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

I. 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.

II. É LEGAL A CONTRATAÇÃO PARA EXECUÇÃO CONFORME A DEMANDA: A) PARA SERVIÇOS, ADOTANDO-SE COMO REGIME DE EXECUÇÃO A EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO E A TAREFA; E B) PARA COMPRAS, OCASIÃO EM QUE SE ADOTARÁ A COMPRA CONTINUADA COMO REGIME DE EXECUÇÃO CONTRATUAL.

III. 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.

IV. 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.

V. 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. g.n.

40. Com efeito, o objetivo do registro de preços é assegurar o pronto atendimento à demanda estimada pela Administração, beneficiando, no caso de aquisição de bens em escala, de forma parcelada, sem a necessária previsão de recursos orçamentários para assinatura da Ata de Registro de Preços, os quais deverão existir apenas no momento da contratação.

41. No caso assente, verifica-se que a Administração expõe o motivo da escolha da modalidade licitatória do Sistema de Registro de Preços no Termo de Referência (itens 2.5 a 2.8), desse jeito:

2.5. A realização do Pregão para Registro de Preços se dá em virtude da busca de preços mais vantajosos e o INSS e demais órgãos participantes terão a possibilidade de, a partir do surgimento da necessidade de reposição do material, efetuará contratação por demanda.

2.6. Sistema de Registro Formal de Preços não obriga o INSS e demais órgãos participantes a firmar as contratações que dele poderão advir, permitindo, ainda, que sejam feitas contratações parceladas, até o quantitativo total previsto na Ata de Registro de Preços, de acordo com as necessidades já levantadas (art. 16, do Decreto 7.892/13).

2.7. A aquisição deverá ser realizada pelo Sistema de Registro de Preços, em conformidade com o Decreto nº 7.892 de 23/01/2013, pois ocasionalmente a demanda supera a reserva mantida em estoque para as solicitações ordinárias.

2.8. Desse modo, a aquisição deverá ser realizada por Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços, em conformidade com a Lei nº 8666/1993 e Decreto nº 10520/2002. O SRP (Sistema de Registro de Preços, Decreto nº 7892/2013) é mais vantajoso para a Administração pois possibilita pesquisas de preços durante o período de vigência do registro dos preços ofertados pela proposta vencedora no pregão, de maneira a se avaliar eventuais reduções nos preços desses materiais e a negociação para a diminuição dos preços registrados. Ademais, proporciona a contratação por demanda e de forma parcelada, conforme a disponibilidade orçamentária e o

42. Sem embargo, a Administração deve expor as razões pelas quais entende ser o SRP a modalidade licitatória mais adequada às contratações aqui em vista, demonstrando explicitamente que a situação se enquadra em umas das hipóteses descritas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013.

43. Aqui, não cabe à Procuradoria discordar das conclusões administrativas, até porque se caracterizam como informações técnicas em relação às quais falece competência a essa Procuradoria.

2.6 DA MODALIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO

44. Verifica-se que neste processo a Administração prefere a regulamentação da ainda vigente Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade licitatória do pregão, bem como subsidiariamente da Lei nº 8.666/1991, em detrimento da nova Lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), que também normativa essa modalidade processual. Com efeito, essa preferência poderá perdurar até a data de 31/3/2023, consoante o art. 193, inc. II, da nova Lei. Nada impede, portanto, que a presente licitação seja regulamentada tanto pela Lei 10.520/2002 como, subsidiariamente, pela antiga Lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), igualmente vigente até aquela data.

45. Em conformidade com o par. 1º do art. 1º do Decreto nº 10.024/2019, a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, será obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, salvo inviabilidade a ser justificada.

46. No presente caso, a Administração visa ao Registro de Preços para futura aquisição de material de consumo.

47. A análise da necessidade e adequação da aquisição desses materiais é eminentemente técnica, a qual deve levar em consideração a solução mais adequada de acordo com oferta no mercado, a partir de requisitos objetivamente descritos no edital da licitação. Contudo, não cabe à Procuradoria presumir as intenções do administrador, sendo que as conclusões deste devem estar expressas no Termo de Referência, até porque se caracterizam como informações técnicas em relação às quais falece competência a esta Procuradoria.

48. No caso, a Administração manifestou que os bens aqui pretendidos são considerados “comuns”, nos Estudos Técnicos Preliminares (item 4) e no Termo de Referência (item 4).

49. Sobre a necessidade de classificação e enquadramento do Objeto, há Orientação Normativa da AGU nº 54, de 25/04/14, a qual dispõe que:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 54, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (*)

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.

50. Efetivamente, s.m.j., referidos produtos, pela própria descrição clara e precisa dos mesmos, permitem tal enquadramento, uma vez que a natureza dos mesmos permite sejam perfeitamente delineados através do edital, consoante os termos conceituais explicitados pelo parágrafo único, do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, que diz:

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.

51. Desta feita, encontra-se comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, uma vez que a Administração declarou expressamente que os materiais/bens pretendidos são comuns, atendendo aos requisitos legais.

2.7 DO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO DO OBJETO:

52. Definida a Licitação e sua modalidade, em conformidade com a natureza do objeto a ser contratado, faz-se necessário observar, salvo justificativa, o “Princípio do Parcelamento”, segundo o qual o objeto deve ser dividido para maximizar a competição, possibilitando a participação de outros licitantes em face dos objetos menores, que de outro modo estariam excluídos, respeitando-se a modalidade licitatória adequada para o objeto da licitação, o que no caso do Pregão não é relevante, uma vez que não há alteração de modalidade em razão do valor.

53. Quem avalia o grau de parcelamento é a Administração, por meio de servidor com conhecimento do que se pretende contratar, de acordo com a viabilidade técnico-econômica. Deve-se ponderar os seguintes aspectos: custo de diversas licitações, divisão de responsabilidades, mais medições, equipe de gestão, possibilidade de maiores atrasos, entre outros.

54. A questão encontra-se prevista pelo artigo 23, pars. 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93 e pelo artigo 24, par. 1º, inciso VIII, da IN nº 05/2017/SEGES/MPDG, vejamos:

Lei nº 8.666/93 -

Art. 23. [...]

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

§2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. G.N.

IN nº 05/2017/SEGES/MPDG

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

[...]

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

55. O Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas ocasiões sobre a necessidade de observar o princípio do parcelamento nas licitações, exceto no caso de inviabilidade técnica devidamente justificada:

Acórdão TCU nº 839/2009 - Plenário:

Em consonância com o disposto nos arts. 3, Par. 1, inciso I, e 23, pp. 1 e 2, da Lei nº 8.666/93, incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório. (Relator: Walton Alencar Rodrigues; Data do julgamento: 29/04/2009)

Acórdão TCU nº 678/2008 - Plenário:

5. Se o parcelamento das obras, no caso concreto, mostra-se prejudicial ao gerenciamento dos serviços, é admissível a realização de licitação única para contratação da execução de todas as etapas que compõem o empreendimento. (Relator: Marcos Bemquerer Costa; Data do julgamento: 16/04/2008)

GRUPO I CLASSE VII Plenário

TC 032.505/2013-2

Natureza: Representação

Órgão: Ministério dos Transportes; Administração das Hidrovias da

[...]

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE APARELHOS CONDICIONADORES DE AR. ADJUDICAÇÃO DO OBJETO POR MENOR PREÇO DO LOTE, CONTEMPLANDO EQUIPAMENTOS DE DISTINTAS CAPACIDADES E PROCESSOS DE FABRICAÇÃO. POSSÍVEL RESTRIÇÃO INDEVIDA AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME ANTE A AUSÊNCIA DE DIVISÃO DO OBJETO EM PARCELAS, COM VISTA AO MELHOR APROVEITAMENTO DAS POTENCIALIDADES DO MERCADO E SEM PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA. DEFERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR. OITIVA. PROCEDÊNCIA DA INICIAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA EXATO CUMPRIMENTO DA LEI, PARA ANULAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO REFERENTE AO OBJETO DO LOTE SEM O DESMEMBRAMENTO E ADJUDICAÇÃO POR ITENS.

Acórdão 929/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Licitação. Parcelamento do objeto. Exceção. Serviço de manutenção e reparos. Conservação. Facilities.

Assegurado o atendimento aos princípios que regem as licitações e os contratos públicos, a contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial, com a inclusão de serviços variados, na modelagem conhecida como contratação de facilities, não configura, por si só, afronta à lei de licitações, quando previa e formalmente motivada, de modo a evidenciar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala.

a (Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

Licitação. Parcelamento do objeto. Exceção. Equipamentos. Instalação. Estudo técnico preliminar.

A licitação conjunta de equipamentos e dos respectivos serviços de instalação, por ser exceção à regra geral do parcelamento, exige do órgão contratante a demonstração, por meio de estudos preliminares, de que a segregação da compra traria prejuízos aos fins pretendidos e de que a aquisição conjunta seria efetivamente a mais adequada em termos técnicos e econômicos.

Acórdão 929/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Licitação. Parcelamento do objeto. Exceção. Serviço de manutenção e reparos. Conservação. Facilities.

Assegurado o atendimento aos princípios que regem as licitações e os contratos públicos, a contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial, com a inclusão de serviços variados, na modelagem conhecida como contratação de facilities, não configura, por si só, afronta à lei de licitações, quando previa e formalmente motivada, de modo a evidenciar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala.

56. Por fim, o Tribunal de Contas da União, pacificou o referido entendimento por meio da Súmula nº 247:

Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União:

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. G.N.

57. Nesta mesma linha de raciocínio, o dever de parcelamento também implica, caso o serviço abranja o fornecimento de material/peças/equipamentos/insumos etc., que representem percentual expressivo do custo total, sejam realizadas contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste esta exigência. Com efeito, se não for possível o parcelamento, deve ser expressamente consignada a justificativa de ordem técnica e/ou econômica a embasar a contratação conjunta do objeto.

58. Entretanto, consoante já esclarecido, ainda que a regra seja o parcelamento, razões de ordem técnica podem inviabilizar a divisão. Por exemplo, quando a realização de um item por uma contratada tiver influência sobre a realização de outro item por outra contratada, ou seja, são serviços que se confundem ou se combinam em alguma etapa, aí não se recomenda a separação, porque problemas jurídicos futuros podem exsurgir, a exemplo da dificuldade de atribuição de responsabilidade no caso do defeito do serviço em que uma contratada pode reputar a responsabilidade à outra e vice-versa. Tal, todavia, deve ser avaliado tecnicamente pela Administração.

59. Sobre o tema, o mestre Marçal bem aborda a questão (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 207):

A obrigatoriedade de fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. [...] Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar o aumento de seus custos.

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

60. **O parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.**

61. Dessa forma cabe à Administração definir e documentar o método para avaliar se o objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente: a) ser técnica e economicamente viável; b) que não haverá perda de escala; e c) que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

62. Para o presente Registro de Preços foi adotado o Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item (Edital, item 1.3).

63. Segundo consta no Estudos Técnicos Preliminares (item 9):

Justifica-se a divisão do objeto em itens considerando suas dimensões.

A divisão do objeto desta forma é técnica e economicamente viável e não representa perda de economia de escala para a Administração (Súmula 247 do TCU).

64. Ressalva-se, todavia, esse posicionamento da Administração é restritamente técnico, sendo de total responsabilidade do gestor público sua definição, uma vez se tratar o mérito da viabilidade e da forma do parcelamento de matéria não jurídica, não sendo, portanto, de alçada da Procuradoria.

2.8 DA AMPLA PARTICIPAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE ME, EPP E COOPERATIVAS:

65. O art. 6º do Decreto nº 8.538/2015, que regulamenta a Lei nº 123/06, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nos itens ou lotes das licitações de bens, serviços e obras, cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), no âmbito da administração pública federal, o qual se aplica também às cooperativas, por força do art. 34 da Lei nº 11.488/2007.

66. Sobre o assunto exclusividade de participação para MEs, EPPs e COOP, temos as Orientações Normativas da AGU nº 10, de 07/04/2009, alterada pela Portaria AGU nº 155, de 19.04.2017, e nº 47, de 25/04/2014, "verbis":

ON AGU nº 10/11 - "PARA FINS DE ESCOLHA DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS CONVENCIONAIS (CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS E CONVITE), BEM COMO DE ENQUADRAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PREVISTAS NO ART. 24, I e II, DA LEI Nº 8.666/1993, A DEFINIÇÃO DO VALOR DA CONTRATAÇÃO LEVARÁ EM CONTA O PERÍODO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E AS POSSÍVEIS PRORROGAÇÕES. NAS LICITAÇÕES EXCLUSIVAS PARA MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SOCIEDADES COOPERATIVAS, O VALOR DE R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS) REFERE-SE AO PERÍODO DE UM ANO, OBSERVADA A RESPECTIVA PROPORCIONALIDADE EM CASOS DE PERÍODOS DISTINTOS." g.n.

ON AGU nº 47/14 - Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de Microempresa, Empresas de Pequeno Porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da lei nº 11.488, de 2007), em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007. g.n.

67. Extrai-se dos autos que **existem itens a serem licitados com valor superior a R\$ 80.000,00**, sendo que, quanto a estes, o certame deve ser realizado com participação ampla. Sobre isto, cabe considerar que a Lei Complementar nº 123/2006, com a nova redação que lhe foi dada pela Lei Complementar 147/2014, em seu artigo 47, concede um poder adicional ao Poder Público,

objetivando beneficiar as contratações públicas com as pequenas empresas, *in verbis*:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte** objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (grifo meu)*

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

68. Essas normas não eram autoaplicáveis e precisariam ser regulamentadas em suas respectivas esferas - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com as alterações apresentadas pela LC 147/2014, foi excluído do texto do artigo 47 a disposição "*desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente* " e incluída nova orientação junto ao parágrafo único.

69. Assim, atualmente a Administração deverá promover a licitação exclusiva para as MEs, EPPs e cooperativas, quando for o caso, pois não existe mais uma faculdade para a Administração, mas sim, um imperativo legal que independe de regulamentação, pois o regramento está disciplinado na própria lei, como se verá adiante.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - 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);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - 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.

§ 1º (revogado)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (grifo meu)

70. Ressalte-se que não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar 123/06 nas hipóteses do art. 49 da mesma Lei, que dispõe:

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

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

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;

71. Assim, nas licitações em que houver itens de valor superior a R\$ 80.000,00, deverá a Administração justificar a não adoção dos critérios previstos nos incisos II e III do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, exceto nas situações previstas no artigo 49 acima transcrito. Ou, então, providenciar a adequação do certame em conforme com as exigências desses dispositivos legais.

72. Na licitação em pauta, consoante se lê no Despacho SEI nº 8557590, os itens de valor global menor que R\$ 80.000,00 estão sendo destinados à participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte. Já em relação aos itens de valor global superior a essa quantia, não houve instituição da reserva (quota) de até 25%, conforme previsto no art. 48, inc. III, da Lei nº 123/2006, em razão de limitações existentes no sistema "www.comprasnet.gov.br", que no dispositivo de Intenção de Registro de Preços, ao ser disponibilizado para publicação, não admite a exclusão ou a inclusão de novos itens.

73. Entretanto, pede-se vênia para expor que a não instituição da quota de reserva de até 25%, em favor das microempresas e empresas de pequeno porte não está no campo da discricionariedade do gestor público. Pois se trata de um direito legalmente instituído, como medida de política pública que visa combater a concentração de renda e possibilitar o desenvolvimento socioeconômico do país, mediante oferecimento de iguais oportunidades de negócios para os empresários de menor recursos econômicos. Assim, não vejo como fundamento aceitável para a inexistência da quota de limite de até 25%, a alegação de limitações sistêmicas do "www.comprasnet.gov.br". Em função disso, aconselha-se que a Administração reveja sua decisão de não instituir a quota de reserva em favor das microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez que isso infringe a norma do art. 48, inc. III, da Lei nº 123/2006.

74. Registra-se, ainda, que devem ser observadas as determinações estabelecidas no Decreto nº 8.538/2015, com relação ao tratamento favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte, e cooperativas, em especial:

a) Na definição do objeto da contratação, não devem ser feitas especificações que restrinjam, injustificadamente, a participação de ME/EPP/Cooperativas sediadas regionalmente (art. 2º, III);

b) Deverá ser considerado, na definição dos itens, grupos ou lotes da licitação, se for o caso, a oferta local ou regional dos bens e serviços a serem contratados (art. 2º, IV);

c) Na definição do âmbito local ou regional, admite-se outro critério diverso do estabelecido no art. 1º, par. 2º, do Decreto nº 8.538/15, desde que haja justificativa expressa no edital e que tal critério esteja previsto em

regulamento específico do INSS, atendendo os objetivos do art. 1º do Decreto (art. 1º, § 3º); e
d) Deverão ser observados os critérios de desempate (art. 5º).

2.9 DO PROCEDIMENTO:

75. O processo administrativo de licitação na modalidade de Pregão Eletrônico deve estar instruído com os documentos enumerados nos artigos 8º e 9º do Decreto nº 10.024/2019, além de atender aos requisitos previstos pela Lei nº 10.520/2002, especialmente art. 3º, incs. I a III, pela Lei nº 8.666/93 (subsidiariamente – art. 38, *caput*), Decreto nº 3.555/2000 e Instrução Normativa (IN) SG/MPDG nº 5, de 26/5/2017 (art. 20), necessários à instrução da fase preparatória do Pregão.

76. Os incs. I a III do art. 3º, da Lei nº 10.520/2002 e arts. 8º e 9º do Decreto nº 10.024/2019, os quais devem ser integralmente observados, dispõem:

Lei nº 10.520/02 -

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

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

[...]

Decreto nº 10.024/2019:

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;

[...]

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e

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

[...].

77. Do ponto de vista da formalidade, verifica-se que este processo licitatório se encontra autuado, protocolado e numerado, contendo Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência, Pesquisa de Preços junto ao Painel de Preços do Ministério da Economia, Despacho de aprovação do Termo de Referência e de autorização de realização da licitação, Minuta de Edital, Minuta de Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato, e Portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio.

78. Verifica-se que foi providenciado o cadastramento da Intenção de Registro de Preços (IRP nº 04/2022) no portal Comprasnet, em obediência ao art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, sendo que não se apresentaram outros órgãos interessados neste certamente. Lista de Verificação foi realizada (SEI nº 8557297).

A) Do Documento para Formalização da Demanda

79. Para o adequado Planejamento da contratação, nos termos do art. 20 e segtes da IN SEGES nº 05/2017, devem ser providenciados Estudos preliminares, com base no Documento de formalização da Demanda e realizada a análise de Gerenciamento de Riscos, formalizada por meio do Mapa de Riscos.

80. As alíneas do inciso I do art. 21 da IN nº 05/17 elencam os elementos que devem constar do Documento para Formalização da Demanda, quais sejam:

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 elaborará 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.

81. **No caso o procedimento iniciou-se com o Documento de Formalização da Demanda. Contudo, assevera-se que o DFD deve contemplar todos os requisitos explicitados na IN SEGES nº 05/2017.**

B) Dos "Estudos Preliminares"

82. Conforme previsto pelo art. 24 da IN nº 05/17, a Equipe designada para o Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, com base no documento que formaliza a demanda e, em conformidade com as diretrizes previstas pelo Anexo III, da referida Instrução Normativa.

83. Para esse fim a administração deve providenciar o "Estudo Técnico Preliminar da Contratação e Análise de Riscos", anexando-o aos autos.

84. No presente caso, na fase de "Planejamento da Contratação", foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar nº 31/2022 (SEI nº 6321338), contendo as justificativas para os materiais demandados, a justificativa para o parcelamento do objeto etc.

C) Do "Gerenciamento de Riscos"

85. O processo de Gerenciamento de riscos encontra-se previsto pelos arts. 25 a 27 da IN nº 05/17, os quais elencam as atividades necessárias à sua elaboração. Vejamos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

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

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

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

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

Art. 27. Concluídas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhá-los, juntamente com o documento que formaliza a demanda, à autoridade competente do setor de licitações, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme alínea "c" do inciso I, do art. 21.

Parágrafo único. A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão poderá estabelecer regras e procedimentos para elaboração do Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade, que será registrado em sistema informatizado.

86. O documento pelo qual se materializa o procedimento de gerenciamento de riscos é o "Mapa de Riscos", o qual também deve ser anexado aos autos, após ser devidamente elaborado pela Administração, com base no modelo constante do Anexo IV da referida IN nº 05/17.

87. No caso, foi elaborado o Mapa de Gerenciamento de Riscos (SEI nº 7942421), para fins do controle deles.

D) Do objeto e Termo de Referência

88. O Termo de Referência deve ser elaborado, em conformidade com os artigos 8º, incisos I a III, "a", do Decreto nº. 3.555/2000, 3º, incisos XI do Dec. 10.024/2019, preferencialmente, por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do bem.

89. Esclareça-se que a Procuradoria não detém competência para apreciar os aspectos técnicos da contratação e que abrangem a definição do objeto, nem aqueles relacionados às escolhas discricionárias da Administração, uma vez que a Procuradoria não dispõe de conhecimentos técnicos sobre as características dos bens/serviços pretendidos, os quais devem ser buscados e verificados junto aos Serviços competentes da Administração Pública.

90. É responsabilidade da Administração com base em critérios objetivos e obedecendo aos parâmetros legais eventualmente existentes, definir os limites da necessidade a ser atendida e a melhor forma de atendê-la. A licitação deve descrever de forma completa as características e requisitos dos materiais e/ou serviços a serem contratados, além das obrigações envolvidas,

pois desses elementos depende a boa execução do contrato. Por este motivo, não nos manifestaremos sobre o conteúdo técnico ou discricionário da peça.

91. Sobre o(s) objeto(s) licitado(s), deve-se sempre observar a redação da Súmula 177, do Tribunal de Contas da União:

SÚMULA 177 do TCU. 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. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

92. Embora necessária a descrição precisa e suficiente do objeto, para o correto entendimento dos participantes da licitação, a mesma não pode ser excludente de outros interessados, em razão de requisitos ou elementos dispensáveis que possam restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame.

93. É de se mencionar que havendo referência a marca de produtos, a indicação deve ser devidamente justificada se absolutamente necessária e, caso a referência seja apresentada apenas para identificação do objeto, deve ser acrescida a possibilidade de apresentação de produto similar. Ademais, a descrição não deve ser tão detalhada a fim de configurar distinção de marca por via transversa.

94. Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Cabeçalho:

O estabelecimento de especificações técnicas idênticas às ofertadas por determinado fabricante, da que resultou a exclusão de todas as outras marcas do bem pretendido, sem justificativa consistente, configura afronta ao disposto no art. 15, § 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993

Extrato:

Representação acusou possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 28/2009, realizado pela Prefeitura de Coronel Sapucaia/MS, que teve por objeto a aquisição de uma patrulha mecanizada com recursos provenientes de contrato de repasse firmado com a Caixa Econômica Federal - CEF. Apontou-se, em especial, restrição ao caráter competitivo do certame, com violação ao art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, visto que as características e especificações do citado objeto impuseram a aquisição de trator da marca Valtra. Foram ouvidos em audiência o Prefeito e a pregoeira do certame. O auditor, ao examinar as razões de justificativas dos responsáveis, sugeriu fossem elas acatadas, em especial por terem as especificações do objeto sido endossadas pela CEF. O Diretor, com a anuência do titular da unidade técnica, porém, ao divergir desse entendimento, ressaltou que "as quinze especificações técnicas exigidas para o bem objeto do certame eram idênticas às aquelas do bem ofertado pela empresa vencedora ...". Tal detalhamento, sem justificativas técnicas para a exclusão de tratores de outros fabricantes, equivaler, em concreto, à indicação de marca, o que afrontou o disposto no art. 15, § 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. O relator também entendeu que "a especificação do produto equivaler à indicação de marca e não utilizou os termos referidos na jurisprudência do Tribunal ("ou similar", "ou equivalente", "ou de melhor qualidade"), de maneira a propiciar a participação de outras empresas na licitação". Observou, também, que o plano de trabalho aprovado pela CEF fora "preenchido e assinado pelo próprio prefeito". Em face desses elementos de convicção, o Tribunal, ao acolher proposta do relator, decidiu: a) aplicar a cada um dos citados responsáveis multa do art. 58, inciso II da Lei nº 8.443/1992; b) instar a Prefeitura daquele município a, em futuras licitações para aquisições de bens, abster-se de formular especificações "que demonstrem preferência por marca, a não ser quando devidamente justificado por critérios técnicos ou expressamente indicativa da qualidade do material a ser adquirido, hipótese em que a descrição do item deverá ser acrescida de expressões como 'ou similar', 'ou equivalente', 'ou de melhor qualidade', devendo, nesse caso, o produto ser aceito de fato e sem restrições pela Administração, de modo a se coadunar com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993". (Acórdão n.º 1.861/2012-Primeira Câmara, TC 029.022/2009-0, rel. Min. José Múcio Monteiro, 10.4.2012. Número do Informativo: 101)

95. E,

3. A reprodução de especificações técnicas mínimas idênticas às de equipamento de informática de determinada marca, em edital de licitação visando à aquisição desse item, restringe o caráter competitivo do certame, viola o princípio da isonomia e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa. " (decisão inserta no Informativo 117 do Tribunal de Contas da União – TCU, aplicável, mutatis mutandis, ao presente caso)

96. No presente caso, o objeto da licitação encontra-se definido na Minuta do edital como a escolha da proposta mais vantajosa para a aquisição de material de consumo, do tipo médico/hospitalar, para atender às necessidades do INSS em todo o território nacional e Unidades diretamente subordinadas e Órgão Participante, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no próprio edital e seus anexos.

97. O Termo de Referência, sinalizado como Anexo I do edital, apresenta as especificações do objeto, as conceituações necessárias e demais elementos imprescindíveis ao fornecimento do produto pretendido, no item 1.

98. Verifica-se que o Termo de Referência detalha os objetos das contratações, com especificações dos produtos por itens e suas respectivas quantidades estimadas, prazo, bem como as hipóteses de aceitação deles, deveres do contratante e contratado, critérios de fiscalização e sanções.

99. **Observa-se, todavia, que no Termo de Referência não estão descritos os locais onde serão entregues os materiais que serão adquiridos. Esta informação dever constar nesse documento, posto que é importante por envolver custo de frete, o que certamente influencia diretamente o preço a ser ofertado pelos licitantes. Em razão disso, recomenda-se que se faça constar no Termo de Referência os endereços onde os produtos deverão entregues.**

100. **Consta do Termo de Referência o enquadramento do produto como “comum” para fins do Pregão (Item 4).**

101. Esclareço, por oportuno, que no processo de aplicação penalidade, o administrador deve optar pelas sanções estabelecidas na Lei nº 10.520 ou na Lei nº 8.666/93, ponderando e justificando a gravidade do descumprimento contratual pela contratada, com os efeitos e amplitude da sanção, observando o entendimento constante dos Acórdãos nº 842/2013-Plenário, nº 3243/2012-Plenário, nº 3439/2012-Plenário e do Parecer nº 08/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU.

102. A estipulação do percentual da sanção a ser aplicado, encontra-se inserido na esfera de competência administrativa, não cabendo à Procuradoria essa definição e, deve ser compatível com a infração cometida, em outras palavras, a multa deve ser calculada preferencialmente na proporção da parte não cumprida do contrato, o que encontra ressonância no princípio da proporcionalidade e razoabilidade.

103. Ressalta-se ainda, que as sanções administrativas previstas devem atender ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, nos termos da orientação do Ac. TCU 669/2008-P: "*A adoção de tabelas de penalidades específicas, com punições proporcionais à gravidade*", lembrando que o modelo constante da Minuta é meramente, exemplificativo, devendo a administração, portanto, fazer a adequação ao caso concreto.

104. **O Termo de Referência deve detalhar o objeto inclusive quanto ao prazo de garantia dos produtos e eventualmente garantia de execução contratual, conforme o caso.**

105. **Esclareça-se que o prazo de garantia dos produtos/serviços tem validade independente da vigência do contrato, na forma da Orientação Normativa nº 51, de 25/04/2014, devendo tal previsão constar do Termo de Referência.** Vejamos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 51, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (*)

A GARANTIA LEGAL OU CONTRATUAL DO OBJETO TEM PRAZO DE VIGÊNCIA PRÓPRIO E DESVINCULADO DAQUELE FIXADO NO CONTRATO, PERMITINDO EVENTUAL APLICAÇÃO DE PENALIDADES EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DE ALGUMA DE SUAS CONDIÇÕES, MESMO DEPOIS DE EXPIRADA A VIGÊNCIA CONTRATUAL.

106. **Verifica-se que o Termo de Referência trata do prazo de garantia dos produtos, no item 15.**

107. **Registra-se que o modelo correto de termo de referência a ser utilizado é o do pregão eletrônico - compras, versão julho de 2021, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União neste endereço eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/termo_de_referencia_compras_atualizacao_julho_2021.docx>.**

108. No mais, por ser documento eminentemente técnico, que aborda as especificidades da contratação, a análise jurídica do Termo de Referência restringe-se à conferência dos requisitos formais mínimos, devendo a Administração certificar-se da sua regularidade, conforme ora exposto.

109. **Recomenda-se, *ad cautelam*, a verificação da adequação do documento às recomendações ora postas, além das referentes ao edital e ao contrato, compatibilizando-os entre si.**

E) Da Intenção de Registro de Preços - IRP:

110. O Decreto nº 7.892/2013 estabeleceu uma nova etapa no procedimento de SRP, a Intenção de Registro de Preços, a qual é uma etapa anterior à publicação do edital.

111. O órgão gerenciador, previamente à abertura do certame, deverá registrar sua Intenção de Registro de Preços – IRP, com prazo mínimo de oito dias úteis, no Portal de Compras do Governo federal antes de publicar o Edital, salvo no caso de sua dispensa justificada, nos termos dos artigos 4º ao 6º do Decreto nº 7.892, de 2013.

112. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, a Administração deve previamente promover a Intenção de Registro de Preços - IRP, para registro e divulgação dos itens a serem licitados ou o Órgão Gerenciador poderá dispensá-la, desde que de forma justificada, "*in verbis*":

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

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

§ 1º-A O prazo para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar de IRP será de oito dias úteis, no mínimo, contado da data de divulgação da IRP no Portal de Compras do Governo federal. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

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

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

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

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

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

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

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

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

113. Como visto acima, a divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador. Entrementes, a adequação do mérito da justificativa para a não publicação da intenção não é jurídico, pois se

encontra perfeitamente evoluída pela oportunidade e discricionariedade do gestor público, pelo que não compete à assessoria jurídica avaliá-la.

114. No presente caso, houve o cadastramento da Intenção de Registro de Preços (IRP nº 019/2022) no SIASGnet IRP.

2.10 DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

115. Ainda sobre o objeto, embora a Procuradoria não disponha de conhecimento técnico sobre as características dos bens pretendidos e seu possível enquadramento quanto à exigência de critérios de sustentabilidade ambiental, alerta-se sempre a Administração Pública para municiar-se dos conhecimentos necessários, a fim de contemplar os critérios de sustentabilidade ambiental, se for o caso, tendo em vista a Lei nº 12.187/09-Política Nacional sobre mudança do Clima, a Lei nº 12.305/10-Política Nacional de Resíduos sólidos, especialmente seu art. 7º, inc. XI, o Decreto nº 7.404/10 (arts. 5 a 7) e a IN SLTI/MPOG nº 01/10, no que forem compatíveis com o presente objeto, entre outros normativos, conforme a contratação que se pretende.

116. Por vezes, a exigência de determinado requisito ambiental deriva de imposição normativa editada pelos Órgãos de Proteção ao meio ambiente (CONAMA, IBAMA, Ministério do Meio Ambiente etc.). Nesses casos, a especificação técnica do objeto deve ser definida em conformidade com as determinações da norma vigente.

117. Cabe à Administração a opção pelas especificações do objeto que melhor atendam às exigências ambientais. Tal decisão deve ser motivada com base em critérios técnicos. Assim, deve verificar e especificar de acordo com o objeto visado os critérios de sustentabilidade aplicáveis ao mesmo.

118. Nesse sentido, recomenda-se a consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Consultoria-Geral da União, neste endereço: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guiasustentabilidade>>.

2.11 DA ESTIMATIVA DO CUSTO DA CONTRATAÇÃO

119. Conforme preceituam o artigo 3º, inciso III, *in fine*, da Lei nº 10.520/2002, o par. 2º, do art. 7º, inc. II c.c. inc. II, do par. 2º do art. 40 da Lei 8.666/93, bem como o 5º, inc. IV, do Decreto nº 7.892/2013, **as licitações para aquisições devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos Órgãos e entidades da Administração Pública, sendo que o Registro de Preços será precedido de ampla pesquisa de mercado e, somente são realizadas após o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.** Assim a estimativa de custos deve conter os requisitos previstos pelos mesmos, quais sejam:

Lei nº 10.520/2002:

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

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

Lei nº 8.666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a serem executadas no exercício em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

[...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços em previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

[...]

Art. 40.

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

120. E,

Decreto nº 7.892/2013:

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:

[...]

IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;

[...]

121. O orçamento estimativo para servir de base à contratação também possui regramento no art. 3º, inciso XI, alínea

"a", item "2" e no art. 8º, inciso III, do Decreto 10.024/2019:

Decreto 10.024/2019:

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

III - planilha estimativa de despesa;

[...]

122. Conforme preceitua o art. 7º, par. 2º, inciso II e par. 2º, do art. 40, da Lei 8.666/93, as licitações para contratação de serviços somente são realizadas após o detalhamento do orçamento em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. O par. 4º do mesmo artigo veda "a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo", no caso, Termo de referência. Assim a estimativa de custos deve conter os referidos requisitos previstos nesse documento técnico.

123. No presente caso, segundo consta no Estudo Técnico Preliminar nº 31/2022 (SEI nº 6321338), a estimativa dos custos da contratação foi realizada seguindo os procedimentos estabelecidos no art. 5º, par. 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 07/7/2021.

2.12 DA PESQUISA DE PREÇOS

124. A pesquisa ampla e atualizada com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e, ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial do item (itens) que servirá(ão) como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

125. Isto porque, o requisito basilar da contratação e prorrogação dos contratos administrativos é a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, de forma a se demonstrar a economicidade da composição de preços do Contrato Administrativo que se pretende realizar ou prorrogar.

126. A necessidade da adequada estimativa e justificativa do preço decorre dos princípios da motivação, da economicidade, legalidade, legitimidade e da razoabilidade, bem como do interesse público, através de uma gestão eficiente e proba dos recursos públicos.

127. Assim apregoar o art. 15, inc. V, da Lei nº 8.666/93:

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

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

128. Ou seja, para estimação de preço, a Administração deve envidar esforços no sentido de buscar como fontes de pesquisa, preferencialmente, contratos já celebrados por outros órgãos e entidades públicas locais, cujos preços, por já terem sofrido concorrência, tendem a imprimir valores mais próximos da realidade.

129. Aliás, isto é o que está prescrito na nova da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 07/7/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 5º, nestes termos:

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e 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 edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com 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) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo 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.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

130. Como se vê, a prioridade para levantamento da estimação do custo de mercado são os valores contratados por outros órgãos da Administração Pública.

131. No tocante à fixação do preço estimado, deve-se seguir a prescrição constante no art. 6º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 07/7/2021, que ordena serem 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 estipulados no art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. A adoção de outros critérios ou métodos deve ser devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

132. **De acordo com o art. 3º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 07/7/2021, a pesquisa de preços deve conter a identificação do agente responsável pela sua realização, as fontes consultadas, os preços coletados, o método matemático aplicado para a definição do valor estimado e as justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.**

133. Por fim, é sempre importante repetir que os membros da PFE/INSS não detêm conhecimento especializado nem competência legal para avaliar a adequação da estimativa/pesquisa de mercado realizada, nem a fidedignidade dos valores de referência calculados nos processos submetidos à análise jurídica. Tal atribuição cabe ao setor técnico da Administração ao qual, neste contexto, cabe sempre se certificar da observância das premissas ora levantadas.

2.13 DA PREVISÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COM INDICAÇÃO DA RESPECTIVA RUBRICA

134. A indicação positiva da disponibilidade orçamentária é elemento essencial a qualquer contratação feita pelo Poder Público, sob pena de irregularidade, nos termos dos arts. 15, 16 e 17 e inc. IV, do art. 37, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), senão vejamos:

CAPÍTULO IV

DA DESPESA PÚBLICA

Seção I

Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do "caput" constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

(...)

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

135. Logo, a Declaração de disponibilidade orçamentária com a indicação da respectiva rubrica é uma imposição legal.

136. De outro modo e no intuito de evitar que a Administração celebre contratos sem que disponha de recursos orçamentários para honrar as obrigações pecuniárias dele decorrentes, o artigo 7º, § 2º, inciso III, art 14 e o caput do art. 38, da Lei nº 8.666/93 c.c. o art. 21, inc. IV do Decreto 3.555/2000 e artigo 8º, inciso IV, do Decreto nº 10.024/2019, determinam que se instrua os autos do procedimento licitatório com uma previsão de recursos orçamentários, com a indicação da respectiva rubrica. Vejamos:

Lei nº 8.666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

[...]

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

[...]

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.

[...]

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...].

Decreto 3.555/2000:

Art. 21. Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte

I - justificativa da contratação;

II - termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso

III - planilhas de custo;

IV - garantia de reserva orçamentária, com a indicação das respectivas rubricas;

[...]"

Decreto 10.024/2019:

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

[...]

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

[...]

137. **Em casos como o presente, porém, por se tratar de licitação destinada ao Registro de Preços, a Administração não precisa fazer a indicação da dotação orçamentária previamente, pois, ante a expectativa de contratação futura, inexistente para o momento presente a necessidade de comprovação da existência de recursos orçamentários, nos termos do parágrafo 4º, art. 15 da Lei nº 8.666/93 e § 2º do art. 7º c/c art. 16 do Decreto nº 7.892/2013, podendo postergá-la para momento anterior à assinatura do contrato.**

138. Nesse sentido existe Orientação Normativa da AGU nº 20, de 01 de abril de 2009, segundo a qual:

Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato.

139. Por fim, tendo em vista tratar-se de Registro de Preços, cuja Ata possui validade de doze meses, podendo ultrapassar o presente exercício financeiro, nada obsta que o prazo de vigência do contrato ultrapasse o exercício financeiro. Nesses casos, porém, deve ser observado o disposto na ON 39/11 da AGU que dispõe:

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.

140. Cumpre lembrar ainda que o cumprimento das obrigações pecuniárias decorrentes da contratação deverá ser precedido de prévio empenho, nos termos do artigo 60 da Lei nº 4.320/1964.

2.14 DA AUTORIZAÇÃO:

141. A autorização para a procedimento licitatório, após a constatação da vantagem e necessidade para a Administração Pública da medida e suas respectivas justificativas, é de competência da Autoridade Administrativa, competindo àquela Autoridade efetuar a devida análise de valor visando ao interesse público.

142. **No caso, houve autorização para a abertura do processo licitatório, consoante o determinado no art. 8º, inc. V, do Decreto nº 10.024/2019, pelo Despacho SEI nº 8057658, assinado pela titular da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística.**

143. **Vale repetir aqui que se presume que os servidores envolvidos neste procedimento têm competência para a prática dos atos deste processo, competindo a eles o cuidado de não realizar atos que não estejam legal e regimentalmente autorizados.**

2.15 DOS LIMITES DE CONTRATAÇÃO PREVISTOS NO DECRETO Nº 10.193, DE 27/12/2019:

144. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 3º, *in verbis*:

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.

145. A fim de regulamentar esse Decreto, o Ministro de Estado do Trabalho e Previdência editou a Portaria MTP nº 158, de 1º de setembro de 2021, para delegar competências às autoridades mencionadas para contratações públicas, cujo art. 3º explicita o seguinte:

Art. 3º Delegar ao Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Previdência e aos dirigentes máximos das entidades vinculadas a competência para autorizar, relativamente aos instrumentos cujo valor seja inferior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a celebração de novos contratos administrativos relativos a atividades de custeio.

§ 1º A competência de que trata o caput poderá ser subdelegada a ocupante de cargo em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), nível 101.5, ou de Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE), de mesmo nível, desde que exerça função equivalente à de subsecretários de planejamento, orçamento e administração, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 2º.

§ 2º A competência de que trata o caput, para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), poderá ser subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

§ 3º Na hipótese de prorrogação dos contratos em vigor, a delegação de que trata o caput aplicar-se-á nos casos em que os instrumentos sejam de valor inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), permitida a subdelegação, nos termos dos §§ 1º e 2º.

146. Segundo as disposições acima transcritas, a autorização para a celebração de novos contratos e de prorrogações contratuais, relativas a atividades de custeio, caberá, no caso do INSS, ao Ministro de Estado do Trabalho e Previdência. Para os contratos de qualquer valor, tal autoridade delegou a referida competência ao Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Previdência (art. 2º).

147. Prosseguindo, para os contratos com valor inferior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), há a possibilidade de subdelegação da competência em questão a ocupante de cargo em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), nível 101.5, ou de Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE), de mesmo nível, desde que exerça função equivalente à de subsecretários de planejamento, orçamento e administração, inclusive o imediatamente subordinado ao Presidente do INSS (Portaria MTP nº 158/2021, art. 3º, *caput*, e § 1º). Já para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), há a possibilidade de subdelegação da competência em questão aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

148. **Assim, a autoridade assistida deve se certificar, adotando as providências necessárias, relativas à autorização expressa da autoridade competente para as contratações aqui pretendidas, se for o caso, o que poderá ser feito em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura dos contratos, podendo ser concedida por despacho no próprio processo.**

149. **Também, a autoridade assistida deve se certificar sobre a natureza dos bens a serem adquiridos – se constituem ou não atividade de custeio –, adotando as providências necessárias, relativas à autorização expressa da autoridade competente, quando for o caso.**

150. **Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, na redação da Instrução Normativa nº 31, de 23/3/2021.**

151. **Ademais, a Administração deve manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.**

152. Por fim, importante lembrar que, anualmente, o Ministério da Economia tem editado portarias suspendendo determinadas contratações, como medida para a contenção de gastos públicos. Então, deverá, a Administração, à luz do normativo vigente, verificar se a contratação do objeto escolhido se encontra suspensa ou vedada.

2.16 DA GARANTIA DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

153. A garantia de execução contratual prevista pelo art. 56 da Lei nº 8.666/93 não é uma disposição editálicia obrigatória, ou seja, diante de cada caso concreto, cumpre à Administração avaliar a necessidade ou não de sua exigência, diante dos riscos inerentes a eventual inadimplemento do objeto. Para tanto, deve-se levar em consideração, inclusive, que os custos da garantia certamente onerarão o valor do objeto a ser contratado.

154. Logo, a Administração deve analisar a conveniência de tal exigência, uma vez que, ao segurar eventuais prejuízos, a apresentação da garantia certamente representa um custo adicional para a empresa, que influenciará no valor da contratação pública. Referida garantia presta-se, pois, para assegurar a Administração contra prejuízos causados ao erário por eventuais faltas da empresa contratada.

155. Sobre a matéria, segue lúcida e elucidativa doutrina de Marçal Justen Filho, extraída da obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 15ª Edição, 2012, Editora Dialética, p. 824:

A prestação de garantia pelo particular envolve uma questão delicada. Sob um ângulo, a Administração deve cercar-se de todas as cautelas para evitar prejuízos ao patrimônio público. Isso significa exigir do particular o fornecimento de garantias de indenização de eventuais danos. Portanto, a prestação da garantia é uma vantagem para a Administração.

Sob outro enfoque, porém, a prestação de garantias representa um encargo econômico-financeiro para o particular. Para promover a garantia, é obrigado a desembolsar recursos. Em alguns casos, as dimensões desse encargo podem atingir valores muito elevados. Isso poderia inviabilizar a contratação porque o particular, muito embora em condições de desempenhar suas prestações, não disporia de recursos para arcar com o custo da garantia. Assim, a exigência de garantias vultosas poderia ser instrumento de impedimento à livre participação dos interessados. Como se não bastasse, o particular engloba, na formação de seus custos, os encargos necessários à obtenção da garantia. Sob essa abordagem, a garantia produz malefícios. Tanto reduz o número de licitantes como acarreta elevação dos custos para a Administração.

[...]

A Lei remete à discricionariedade da Administração à exigência a garantia. Deverá ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação da garantia.

[...]

156. **No caso dos autos, não será exigida a garantia de execução contratual, consoante se verifica no Item "14" - Da Garantia da Execução" do Termo de Referência e no Item 14 da Minuta do edital, consoante previsão e regulamentação constante no artigo 56 da Lei 8.666/1993.**

157. Tal instrumento (Minuta Padrão) trata-se de ferramenta disponibilizada no intuito de facilitar a operacionalização dos certames, uniformizando os procedimentos em todo o território nacional para uma maior agilidade dos mesmos.
158. Efetivamente, eventuais adaptações que se façam necessárias em cada caso concreto passam a ser de responsabilidade de cada linha de atuação às quais o objeto do certame se encontra vinculado, não cabendo à Procuradoria Federal, através de sua representação junto à entidade, o exame de matérias que fujam à órbita jurídica.
159. A adoção das minutas padrão de Editais e Contratos é recomendada inclusive pela IN/SEGES nº 05/2017 (art. 29), uma vez que assegura maior padronização nas ações da Administração, menor erro de disposições equivocadas, além de atender aos princípios da transparência e eficiência Administrativas, além da celeridade nos processos licitatórios. Nesse sentido é o Enunciado da "Boa prática Consultiva-BPC nº 06", *verbis*:

Os Órgãos Consultivos devem, preferencialmente, utilizar minutas padronizadas de editais e contratos e de roteiro parametrizado de instrução dos autos (conhecidos -checklists), no exercício da atividade de assessoramento jurídico.

Consequentemente, as constantes atualizações dos documentos parametrizados devem ser informadas às Entidades/Órgãos Assessorados, para que disponham sempre das versões mais recentes.

Recomendável, também, que os Órgãos Consultivos estabeleçam tratativas com as Entidades/Órgãos Assessorados para que as alterações feitas nas minutas-padrão sejam destacadas, a fim de agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

160. De acordo com o Despacho SEI nº 8557590, as Minutas do edital e de seus anexos (Termo de Referência, Ata de Registro de Preços e Contrato) foram extraídas do endereço eletrônico <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoriaadministrativa/minutas-padrao>>. No entanto, convém registrar que o sítio oficial dos modelos disponibilizados pela AGU é este: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>>. Para a modalidade de licitação em apreço, os modelos estão neste endereço: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/compras-pregao-eletronico>>.
161. Com relação aos modelos que foram utilizados, verifica-se que o do edital (SEI nº 8556894), o do Termo de Referência, o do contrato (SEI 8557168) e o da Ata de Registro de preços (SEI 8557094) estão de acordo com a última versão.
162. Deverão ser descritas e justificadas as eventuais alterações realizadas nos modelos de minutas disponibilizadas pela AGU, principalmente no que disserem respeito ao edital, à ata e ao contrato.
163. Da leitura das Minutas do edital, da ata e do contrato não vislumbrei necessidade de ajustes, devendo serem subtraídos as observações e os itens taxados.

3. CONCLUSÃO:

164. Diante de todo o exposto, com vista à regularização formal deste procedimento, **somente após serem providenciadas as recomendações, orientações/sugestões e observadas as ressalvas lançadas nos parágrafos de nº 16, 18, 27, 30 a 32, 42 e 43, 60, 71 a 74, 99, 117 e 118, 132, 148 a 151, 160, 162 e 163, entende-se ser possível a continuidade do procedimento licitatório.**
165. **Reitera-se a recomendação para que sejam providenciadas as revisões finais das Minutas e suas compatibilizações entre si e ao estabelecido nas Minutas-Padrão e as demais providências cabíveis.**
166. **Ressalva-se, novamente, que não cabe a esta Especializada a verificação da conveniência e oportunidade da medida aqui pretendida, por se tratar de atribuição dos setores da Administração envolvidos, como também a análise dos aspectos técnicos, de gestão administrativa, econômicos e financeiros.**
167. Em razão do que consta do Enunciado 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria Geral da União, cumpridas pela Administração as sugestões ora postas no presente Parecer, não há necessidade de retorno do processo para nova análise conclusiva. O citado enunciado assim indica:

Não é necessário que o Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronuncie-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas em anterior manifestação jurídica, desde que suas orientações explicitem, se for o caso, os termos das cláusulas que o Advogado Público entenda adequadas.

168. Reitera-se que, caso a área técnica competente discorde das orientações emanadas neste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar sua decisão, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União.

À consideração superior.

São Paulo, 14 de setembro de 2022.

AMINADAB FERREIRA FREITAS
PROCURADOR FEDERAL
MAT. 1.358.254 - OAB/SP 202.305



Documento assinado eletronicamente por AMINADAB FERREIRA FREITAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 987151244 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AMINADAB FERREIRA FREITAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-09-2022 11:26. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA PFE/INSS EM SÃO PAULO/SP
EQUIPE REGIONAL DE CONSULTORIA - PFE/INSS SÃO PAULO CAPITAL

R. BELA CINTRA, 643 - 04º ANDAR - CONSOLAÇÃO - SÃO PAULO/SP - CEP: 01415-901 - E-MAIL: PFEINSS.REGIONALSP@AGU.GOV.BR

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00143/2022/SECONS/PFE-INSS-SAO/PGF/AGU

NUP: 35014.202585/2022-40

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DIRBEN E
DIRETORIA DE ORÇAMENTO FINANÇAS E LOGÍSTICA DIROF
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. De acordo com o teor jurídico do **Parecer nº 161/2022/SECONS/PFE-INSS-SAO/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, para fins do inciso I, do art. 8º, da Portaria AGU nº 1.399/2009.
2. Saliente-se que este despacho tem por finalidade a concordância com a Manifestação em epígrafe, em atendimento ao disposto pelo art. 7º cc. Art. 8º da referida Portaria, não cabendo aqui a reanálise dos documentos dos autos ou procedimento, vez que compete individualmente a cada Procurador a análise fática e jurídica dos autos e documentos sob sua responsabilidade diretamente relacionados com a sua manifestação.
3. Encaminho, em prosseguimento, à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS-Sede, aos cuidados da Coordenação-Geral de Assuntos Estratégicos e Gestão.

São Paulo, 16 de setembro de 2022.

Marcelo Henrique de Oliveira
Chefe da Procuradoria Federal Especializada do INSS em São Paulo/SP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014202585202240 e da chave de acesso a8bf2d25



Documento assinado eletronicamente por MARCELO HENRIQUE DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 989414478 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO HENRIQUE DE OLIVEIRA. Data e Hora: 16-09-2022 17:16. Número de Série: 47534391845998678433047665406. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -
SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS E GESTÃO

DESPACHO n. 00220/2022/CGAEG/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.202585/2022-40

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DIRBEN E
DIRETORIA DE ORÇAMENTO FINANÇAS E LOGÍSTICA DIROF
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Trata-se de procedimento instaurado com a finalidade de realizar Registro de Preços para aquisição futura de materiais médico-hospitalares para atender às necessidades do INSS em todo o território nacional.
2. Os autos vieram a esta Coordenação-Geral de Assuntos Estratégicos e Gestão, com o PARECER nº 161/2022/SECONS/PFE-INSS-SAO/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO nº 00143/2022/SECONS/PFE-INSS-SAO/PGF/AGU.
3. Não obstante, trata-se de matéria afeta à Coordenação-Geral de Licitações e Patrimônio, a quem redistribuo o feito, para análise e providências subsequentes.

Brasília, 19 de setembro de 2022.

CAROLINA BASTOS LIMA PAES
Procuradora Federal
Coordenadora de Assuntos Estratégicos
Coordenadora-geral de Assuntos Estratégicos e Gestão Substituta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014202585202240 e da chave de acesso a8bf2d25



Documento assinado eletronicamente por CAROLINA BASTOS LIMA PAES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 990213245 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA BASTOS LIMA PAES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-09-2022 13:57. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -
SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE LICITAÇÕES E PATRIMÔNIO
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00503/2022/CGMLP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.202585/2022-40

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DIRBEN E
DIRETORIA DE ORÇAMENTO FINANÇAS E LOGÍSTICA DIROF
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Aprovo o **Parecer nº 00161/2022/SECONS/PFE-INSS-SAO/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 1º da Portaria nº 00011/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 31 de março de 2022, cabendo as seguintes considerações em acréscimo.
2. O certame que ora se analisa é regido pela Lei nº 8.666/93, por opção da Administração, embora a Lei nº 14.133/2021 já esteja em vigor. Assim o procedimento deve atentar para os regulamentos concernentes a esta norma.
3. Informa o ETP que a pesquisa de preços foi realizada com base na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 07/07/2021. ocorre que esta IN regulamenta a Lei nº 14.133/2021 e dispõe, expressamente, em seu art. 11, parágrafo único, que *"Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas."*
4. Assim, embora os critérios e parâmetros estabelecidos tanto na IN SEGES/ME nº 65/2021, quanto na IN SEGES/ME nº 73/2020 sejam semelhantes, a documentação concernente à licitação deve estar em consonância com as normas que a regulam, assim, cumpre à Administração certificar-se de que a pesquisa de preços atende, também, aos requisitos expostos na IN SEGES/ME nº 73/2020, atestando nos autos.
5. Cabe ressaltar, ainda, que o parágrafo 150 do parecer, que ora se aprova, faz menção a duas Instruções Normativas que tratam do Plano Anual de Contratações ("**Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, na redação da Instrução Normativa nº 31, de 23/3/2021.**"). A IN que trata do PAC é aquela editada pela Secretaria de gestão do Ministério da Economia de número 01, de 10/01/2019. A Instrução Normativa SGD nº 31, de 23/03/2021, a que se refere o parecer, no entanto, alterou a IN nº 01, também do ano de 2019 (04/04/2019), mas editada pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC.
6. Desta forma, deve ser desconsiderada a menção à Instrução Normativa SGD nº 31, de 23/03/2021, no parágrafo 150 do Parecer nº 00161/2022.
7. Remeta-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, com sugestão de posterior envio dos autos à Diretoria de de Orçamento, Finanças e Logística.

Brasília, 29 de setembro de 2022.

KARLA KRISTINE CORREIA AMENO
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE LICITAÇÕES E PATRIMÔNIO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014202585202240 e da chave de acesso a8bf2d25



Documento assinado eletronicamente por KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1000063546 e chave de acesso a8bf2d25 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-09-2022 16:08. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
