



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

---

**PARECER n. 00246/2023/ENC.LICITAÇÕES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.451095/2022-75**

**INTERESSADOS:**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO POR ITEM. SERVIÇOS DE PROTETIZAÇÃO E ORTETIZAÇÃO. ANÁLISE DOS ASPECTOS FORMAIS. PARECER PELA APROVAÇÃO DAS MINUTAS, COM RESSALVAS, CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EXPOSTAS NO PRESENTE PARECER.

Senhor Coordenador da Equipe Nacional de Consultoria em Matéria de Licitações e Contratos,

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de procedimento administrativo encaminhado pela Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional Sudeste III, na qual solicita análise da minuta de edital que tem como objeto *"a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de ortetização e protetização (não implantável), bem como preparação, adaptação e treinamento dos segurados ao uso destes aparelhos. Os itens contratados serão confeccionados sob medida para melhora da capacidade física para o trabalho, substituição de prótese/órtese sem condições de reparo, para os segurados no âmbito da Superintendência Regional Sudeste III e das Gerências Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em Campos do Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Petrópolis, Rio de Janeiro e Volta Redonda"*.

2. Os documentos foram visualizados por meio de acesso ao sistema SEI, concedido por meio da CERTIDÃO n. 00312/2023/PROT/PFE-INSS-RIO/PGF/AGU e os pertinentes à análise serão referenciados ao longo do presente parecer.

**É o relatório.**

**FUNDAMENTAÇÃO**

**FUNDAMENTOS DA ANÁLISE**

3. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização

posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

4. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento". (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

5. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente procedimento.

### **NORMA REGENTE DA CONTRATAÇÃO**

6. Conforme se verifica da documentação juntada, a Administração optou pela regência da Lei nº 8.666/1993, não havendo aplicação combinada com a Nova Lei de Licitações.

### **ENQUADRAMENTO, OU NÃO, EM HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO SUSPensa**

7. A Portaria nº 179, de 22 de abril de 2019, com a redação dada pela Portaria nº 5.168/2021, dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços, e dá outras providências.

8. Em seu art. 1º, elenca contratações que estão suspensas a contar da data de sua publicação. Vejamos:

"Art. 1º Fica suspensa, a partir da publicação desta Portaria, a realização de novas contratações relacionadas:

I - a aquisição de imóveis;

II - a locação de imóveis;

III - a aquisição de veículos de representação e de serviços comuns, conforme disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto nº 9.287, de 15 de fevereiro de 2018;

IV - a locação de veículos;

V - a locação de máquinas e equipamentos;

VI - ao fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e

VII - aos serviços de ascensorista.

§ 1º Não se aplica a suspensão prevista no caput quando se tratar de:

I - imóveis destinados à reforma agrária e aqueles administrados pelo Ministério da Defesa ou pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica;

II - prorrogação contratual e/ou substituição contratual, em relação aos incisos II, IV e V do caput; e

III - despesas relacionadas a censo demográfico ou agropecuário e a ações de defesa civil".

9. Verifico que, na presente data, o objeto da presente contratação não está inserido no aludido rol de hipóteses de contratações suspensas.

### **AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS**

10. Não localizei nos autos a autorização de abertura da licitação, conforme exigido pelo art. 8º, V, da Lei nº 10.024/2019. Alerto à área técnica, por oportuno, que observe o *iter* processual para fins de obter prévia ciência e autorização da autoridade competente para abertura do procedimento, evitando-se eventual desperdício dos recursos.

11. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

12. Deverá ser atestado que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade. Tal providência não foi atendida nos autos, logo recomenda-se que a Administração supra a instrução.

### AUTORIZAÇÃO - GOVERNANÇA

13. Para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/2019.

14. Assim, a administração deve certificar a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio –, e adotar as providências necessárias, relativas à autorização expressa da autoridade competente, se for o caso.

### JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

15. Conforme consta do documento de formalização da demanda (SEI 9358538):

"A contratação se justifica na necessidade de cumprimento das obrigações legais do INSS, especialmente as expressamente constantes dos artigos 89 e 90 da Lei 8.213/1991, artigos 136 e 137 do Decreto 3048/1999, Resolução nº 626/PRES/INSS, de 09 de fevereiro de 2018 e artigo 402 da Instrução Normativa INSS/PRES 77/2015.

Os serviços são necessários e imprescindíveis para garantir o atendimento de 94 (noventa e quatro) próteses de demanda administrativas, das Gerências: Campos do Goytacazes - 7 (sete), Duque de Caxias - 15 (quinze), Niterói - 13 (treze), Petrópolis - 12 (doze), Rio de Janeiro - 37 (trinta e sete), Volta Redonda - 10 (dez), que integram a Superintendência Regional Sudeste III, que até o momento conta com 120 segurados aguardando protetização e/ou ortetização desde 2017, além da estimativa de um acréscimo de 25 (vinte e cinco) segurados nos próximos 12 meses.

16. Quanto ao ponto, não compete ao órgão jurídico incursionar no mérito (conveniência e oportunidade) e em aspectos técnicos, para avaliar a real necessidade e as quantidades eleitas. RECOMENDO, no entanto, que seja juntada aos autos a listagem atualizada dos reabilitandos que ainda necessitam das próteses/órteses (já que há notícia de lista que remonta a 2017), bem como de cópia das prescrições médicas que ampararam a especificação dos itens a serem adquiridos. No tocante à estimativa para os próximos 12 meses, recomendo a juntada de documento técnico/estudo que ampare tal informação.

### ESSENCIALIDADE E INTERESSE PÚBLICO DA CONTRATAÇÃO

17. O Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015 *"estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos"*.

18. Em seu art. 3º está posto que *"a decisão pela prorrogação ou pela celebração de novos contratos e instrumentos congêneres, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, deverá sempre observar a essencialidade de seu objeto e o relevante interesse público"*. O atendimento de tal requisito está atendido pelos termos dos estudos técnicos preliminares acostados no documento SEI 12922408.

**SISTEMA DE REGISTROS DE PREÇOS - SRP:**

19. O Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, prevê sua adoção nos seguintes casos:

"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".

20. Registra-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. Além disso, a Administração deve justificar sua escolha. Vejamos a orientação exposta pelo TCU (Acórdão 310/2014- Plenário:

"1.7.1.1 os processos licitatórios na modalidade pregão de números 247/2012 e 248/2012 não foram 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 ofereceu motivação satisfatória para determinação dos quantitativos licitados, o que afronta o disposto inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001 - alterado pelo Decreto 7.892/2013 - (item 15 da instrução técnica) ;

21. Convém mencionar, ainda, a Conclusão DEPCONS/PGF/AGU Nº 55/2013, exposta no Parecer nº 10/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU:

"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 ".

22. **A Administração, portanto, deve expor as razões pelas quais entende ser o SRP a modalidade mais adequada, demonstrando explicitamente que a situação se enquadra em umas das hipóteses descritas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013.**

**INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS**

23. O Decreto nº 7.892/2013, que *"regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993"*, instituiu *"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"*.

24. Conforme despacho SEI 12669974, a *"IRP nº 02/2023 foi divulgada, com prazo e manifestação de interesse até dia 22/07/2023 (SEI 12449019)"* e *"confirmaram participação no prazo a Superintendência Regional Sudeste II - SRSE-II e Superintendência Regional Nordeste - SRNE, bem como cancelou a participação por não confirmação no prazo a Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste - SRNCO (SEI 12669129, 12669173 e 12669197)"*.

25. O Termo de Referência (SEI 12773301) noticia que:

1.2.1. Após abertura da Intenção de Registro de Preço para adesão de outras Gerências Executivas do INSS, o Termo de Referência sofreu alteração.

1.2.2. Incluímos a contratação dos dispositivos para segurados das Gerências Executivas em Vitória – ES da Superintendência Regional Sudeste II – SRSEII; Fortaleza – CE, João Pessoa – PB, Juazeiro – BA, Petrolina – PE e Teresina – PI da Superintendência Regional Nordeste – SRNE.

## UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

26. Segundo a Orientação Normativa AGU nº 54/2014, *"competete 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."*

27. A declaração foi lançada pela Administração no item 1.2. do Termo de Referência. Vejamos:

"1.2. O objeto da licitação tem a natureza de serviço comum de prestação de serviço de ortetização e protetização, uma vez que se enquadra na definição de bens comuns encontrada na Lei nº 10.520/02, isto é, *"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado"*, sendo que os itens contratados serão confeccionados sob medida para melhora da capacidade física para o trabalho, substituição de prótese/ órtese sem condições de reparo, para os segurados da Superintendência Regional Sudeste III".

28. **Tendo em vista a declaração, que tem natureza técnica sobre a qual não compete a procuradoria exercer juízo de valor, entende-se por adequada a escolha do pregão eletrônico, sendo necessário advertir que somente será possível licitar o objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 7º do Decreto nº 10.024/2019).**

## OBJETO

29. Conforme se verifica pelas transcrições abaixo, os documentos produzidos nos autos não guardam uniformidade quanto à descrição do objeto da contratação. Vejamos:

DFD: Contratação de serviço de concessão de órteses e próteses ortopédicas não implantáveis , incluindo a pré e pós protetização, destinado aos segurados no âmbito da Superintendência Regional Sudeste III - Gerências: Campos do Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Petrópolis, Rio de Janeiro e Volta Redonda, do Instituto Nacional do Seguro Social;

ETP: A pretensa contratação tem como objeto a contratação de serviço de concessão de órteses e próteses não implantáveis, incluindo a pré e pós protetização, destinado aos segurados no âmbito

da Superintendência Regional Sudeste III e suas Gerências Executivas, em regime de empreitada por preço unitário, para atender a demanda da Superintendência Regional/Gerências Executivas do INSS de Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Petrópolis, Volta Redonda e Rio de Janeiro, demais Unidades de sua abrangência, no estabelecimento da empresa Contratada ou em local indicado por ela.

TR: Contratação de serviços de ortetização e protetização (não implantável), bem como preparação, adaptação e treinamento dos segurados ao uso destes aparelhos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento:

EDITAL: O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de ortetização e protetização (não implantável), bem como preparação, adaptação e treinamento dos segurados ao uso destes aparelhos. Os itens contratados serão confeccionados sob medida para melhora da capacidade física para o trabalho, substituição de prótese/órtese sem condições de reparo, para os segurados no âmbito da Superintendência Regional Sudeste III e das Gerências Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Petrópolis, Rio de Janeiro e Volta Redonda.

ATA: A presente Ata tem por objeto o registro de preços para a eventual prestação de serviços de ortetização e protetização não implantáveis de membros superiores e inferiores, destinadas aos segurados participantes do programa de reabilitação profissional, especificado(s) no(s) item(ns)..... do ..... Termo de Referência, anexo I do edital de *Pregão* nº ...../20..., que é parte integrante desta Ata, assim como a proposta vencedora, independentemente de transcrição.

CONTRATO: O presente Contrato tem por objeto a contratação de serviços de ortetização e protetização (não implantável), bem como preparação e adaptação dos segurados ao uso destes aparelhos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, destinados aos segurados participantes do programa de reabilitação profissional no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, conforme especificações e quantitativos estabelecidos no Termo de Referência, Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº \_\_\_\_/\_\_\_\_, com a finalidade de atender às necessidades da Superintendência Regional Sudeste III e as suas Gerências Executivas vinculadas.

30. **O objeto da contratação, em todos documentos, deve ser descrito de forma clara e precisa, sob pena de limitar ou frustrar a competição e até mesmo gerar questionamentos futuros. Merece ser invocada, ainda, a SÚMULA TCU 177, segundo a qual, "a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. RECOMENDO, portanto, a uniformização dos documentos.**

## **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

31. De acordo com o Decreto n.º 10.024/2019, a IN SEGES/MP nº 05/2017 e a IN SG/ME nº 40/2020, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

32. Referidos documentos estão juntados:

DFD: SEI 9358538;

ETP: SEI 12922408;  
MAPA: SEI 9843592;  
TR: SEI 12773301;

33. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

## **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA E ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES.**

34. **Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:**

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

35. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020 deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 7º, § 2º, da IN ME nº 40/2020.

36. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (SEI 12922408), com a respectiva aprovação da autoridade administrativa (SEI 12990905).

37. **Percebe-se, entretanto, que referido documento não contempla todos os elementos exigidos pela IN SG/ME nº 40/2020. Dessa forma, o documento deverá ser ajustado, para que passe a tratar dos conteúdos exigíveis, sendo que os elementos obrigatórios devem ser necessariamente contemplados, ao passo que eventual ausência dos demais elementos deve ser devidamente justificada (art. 7º, §2º, da IN SG/ME nº 40/2020).**

38. Frise-se que a fase de planejamento da contratação constitui momento próprio (e mais relevante do processo licitatório) para a Administração bem avaliar a formatação da contratação pretendida com o fito de melhor atender o interesse público, qual seja, obter a contratação mais vantajosa (ponderar sobre suas escolhas e analisar o custo-benefício destas). Tal ação tem por fundo buscar uma solução (dentre aquelas possíveis e disponíveis no mercado) que observe os princípios da finalidade, do interesse público, da eficiência e da economicidade e compense a "energia institucional" empregada na sua concepção e gestão.

39. Assim, anote-se que o cumprimento da exigência de elaboração dos documentos técnicos não pode ser protocolar, mas, sim, bem refletir os dados e informações obtidos na fase de planejamento da contratação, além da respectiva análise pela equipe designada.

40. **A Administração deve expor também as justificativas para as suas escolhas, do modelo de contratação, critérios de julgamento, formulação da proposta e regime de execução.**

41. **No concernente às prescrições médicas, a administração deve certificar-se da contemporaneidade destas (da adequação à atual necessidade dos segurados a serem atendidos) e identidade entre o descrito nas prescrições e nos respectivos itens da licitação, evitando-se quaisquer exigências ou previsões desnecessárias e que importem indevida restrição à competitividade do certame e da isonomia dos licitantes (se for o caso, refazer, inclusive, a pesquisa de mercado).**

42. **Realce-se que o levantamento do mercado (item 5 do ETP; SEI 12922408) deve se referir à prospecção do mercado e à análise de possíveis soluções (art. 7º, III, da IN SEGES/ME n. 40/2020). No caso, mostra-se relevante relacionar as prestadoras de serviço aptas e interessadas para contratar com a Administração, nos moldes pretendidos (a fim de demonstrar a ausência de restrição à competitividade e isonomia das licitantes em face da realidade do mercado local).**

43. **Ressalto, ainda, que a administração justifique, com base em quais elementos documentais, estimou a quantidade a ser contratada e o valor da contratação. Recomendo a juntada e referência específica a tais documentos.**

## **GERENCIAMENTO DE RISCOS**

44. Quanto ao mapa de riscos, verifico que está juntado (SEI 12852190).

## **TERMO DE REFERÊNCIA**

45. O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções (conforme definição do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019), devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do art. 30 e do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5/2017.

46. Tal documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme mencionam o art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, e o art. 29, § 2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017.

47. Ademais, o termo de referência deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União e seguir, com adaptações ao caso concreto, os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

48. Pelo exposto, compete à Administração Pública:

- a) utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico;
- b) verificar se existe Caderno de Logística para o presente objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

49. Sob a ótica formal, consta dos autos o Termo de Referência (SEI 12852190), elaborado pela área requisitante, datado, assinado e aprovado pela autoridade superior (SEI 12990905).

50. **Não localizei, no entanto, declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU. Recomendo o suprimento da instrução.**



51. Além disso, a Administração não destacou as alterações e inclusões. Isso, a um só tempo, ofende a exigência do artigo 29 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

52. Não cabe à procuradoria manifestar-se sobre a correção do conteúdo técnico, pois há exigência de conhecimento especializado. No que tangencia o aspecto jurídico, são feitas as seguintes recomendações:

\* no item 1.1, verificar a descrição dos itens a serem contratados, correlacionando-os com as prescrições médicas (inclusive se atuais às condições dos segurados a serem beneficiados), evitando-se quaisquer exigências ou previsões desnecessárias e que importem indevida restrição à competitividade do certame e da isonomia dos licitantes;

\* no ponto atinente ao objeto, ter em perspectiva o conteúdo da Súmula 177/TCU, segundo a qual *"a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão"*.

\* no item 5.1.5, atentar para o fato de que o prazo de vigência não se confunde com o de execução e deverá contemplar todos os prazos relativos à execução, recebimento, liquidação e pagamento (somatório de todos os prazos contratuais, no mínimo);

\* tornar clara a redação do item 5.3;

\* item 17.15 está abrangendo mais de um tópico; ajustar;

\* justificar o prazo do atestado exigido no item 22.7.1.;

\* compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisto à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos; e

\* submeter novamente o termo de referência à autoridade competente para sua aprovação, dado o atendimento às exigências ora destacadas (art. 14, inc. II do Decreto nº 10.024, de 2019).

## VIABILIDADE JURÍDICA DA TERCEIRIZAÇÃO

53. O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que *“os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.”*.

54. Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

1. que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
2. que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
3. que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
4. que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

55. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

56. Adverte-se, ainda, nos termos do parágrafo único da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto n.º 9.507/2018.

57. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.

## **PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS**

58. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU n.º 247:

**"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".**

59. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

## **CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES**

60. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e art. 7º, II, da IN SG/ME n.º 40/2020), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto n.º 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

61. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP n.º 01/2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Agosto/2021), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

62. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

63. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu critérios de sustentabilidade no item 6 do termo de referência (SEI 12773301).

## **ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS**

64. É dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993).

65. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

66. **Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SG/ME nº 73/2020. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:**

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do agente responsável pela cotação; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço e telefone de contato; e data de emissão, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório, em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso) e “pesquisa com os fornecedores” (desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;
- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso (art. 4º).
- somente em casos excepcionais, devidamente justificados e aprovado pela autoridade competente, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 6º, §4º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º).
- o preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada, definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço, vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos (art. 10, caput, §§1º, 2º e 3º).

67. **Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.**

68. **No ponto, recomendo observância à seguinte orientação da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, divulgada no Informativo nº 139/2013:**

"1. A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Representação de unidade técnica do Tribunal apontou irregularidades na elaboração do orçamento que serviu de base para a contratação de serviço de manutenção predial, objeto do Pregão Eletrônico 47/2010, conduzido pela Coordenação-geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF. Segundo a autora da representação, a estimativa de preços que integrou o projeto básico da licitação revelou-se inconsistente, visto que os valores pesquisados apresentaram grandes variações de preços, “suficientes para se afirmar que a média desses preços não se presta para representar os preços praticados no mercado”. Anotou, a esse respeito, que o órgão poderia ter-se valido dos preços praticados em outros contratos celebrados pelo órgão com objetos similares. Tal fragilidade teria ficado patente a partir da verificação de que a proposta vencedora (R\$ 3.292.668,90) apresentou valor muito menor do que o estimado pela COGRL/MF e que constou do edital (R\$ 6.423.490,12). O relator, ao endossar a avaliação da unidade técnica, considerou ser indispensável que a Administração “avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados”. E fez menção à ementa do Acórdão 1.108/2007- Plenário: “Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado”. Concluiu, por isso, ter havido violação ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. Anotou, no entanto, que desse vício não resultou dano ao erário, porque a disputa entre as licitantes conduziu à contratação do serviço por valor adequado. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu apenas os responsáveis com multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992. Precedente mencionado: Acórdão 1.108/2007-Plenário. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara, TC 013.319/2011-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.2.2013”.

69. Na lista de verificação juntada no documento SEI 13356796, afirma-se a existência de "*manifestação da área técnica com análise dos preços obtidos na pesquisa*", fazendo referência do documento SEI 11203920.

70. **Referido documento, contudo, não contém análise fundamentada e crítica, exarada por servidor devidamente identificado, acerca dos valores pesquisados e metodologia empregada para apurar o valor estimado da contratação. Desse modo, RECOMENDO o suprimento da instrução.**

### **DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO**

71. **Não localizei nos autos o documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio. Recomendo o suprimento da instrução.**

### **PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

72. O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

73. O art. 6º do referido decreto estabelece que nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

74. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

75. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

76. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

77. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

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

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

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

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

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

78. Segundo consta do edital, *"4.1.2 Para os itens 01 a 03, 05 a 17, 19 a 29, 32 a 36, 38 a 43, 45 a 47 e 50 a 58, a participação é exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006"*.

79. **Todavia, recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que imporia, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.**

## REGIME DE EXECUÇÃO

80. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

81. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

82. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

83. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 47 da Lei nº 8.666/93), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

84. Já na empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

85. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

86. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

87. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

88. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

89. **No caso concreto, não localizei justificativa a respeito da escolha pela empreitada por preço unitário. Recomendo o suprimimento da instrução.**

## **DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E DO CONTRATO**

90. **Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (art. 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017). Não localizei declaração nesse sentido. Recomendo o suprimimento da instrução.**

91. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, como ocorreu no caso dos autos, a um só tempo, ofende a exigência dos artigos 29 e 35 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

92. **Sem embargo disso, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

### **MINUTA DE EDITAL:**

- a) rever o item no tocante às gerências que serão abrangidas;
- b) conferir se os requisitos atinentes à qualificação técnica estão em harmonia com as disposições do termo de referência;

c) no item 16.4, repiso que deve ser revisto o prazo de vigência, eis que não se confunde com o de execução, e deverá contemplar todos os prazos relativos à execução, recebimento, liquidação e pagamento (somatório de todos os prazos contratuais, no mínimo);

#### MINUTA DE CONTRATO:

a) rever o item 1.1. quanto às gerências que serão abrangidas;

#### ATA DE REGISTRO DE PREÇOS:

a) o item 8.8.1 estabelece que "todas as alterações que se fizerem necessárias serão registradas por intermédio de lavratura de Termo Aditivo à presente Ata de Registro de Preços". No entanto, conforme Nota Explicativa, "o Decreto n. 7.892/2013, não veda a celebração de termo aditivo contratual para o acréscimo dos quantitativos contratados. Entretanto, a Ata se diferencia do contrato por ser "...documento vinculativo, obrigacional, com característica de **compromisso para futura contratação**, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas" (TCU, Acórdão nº 531/2007, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; DOU de 10.04.2007). Por essa razão, não é possível o aditamento dos quantitativos da Ata de Registro de Preços, mas sim, apenas, dos contratos firmados". Recomendo, portanto, sua observância e exclusão do referido item.

### DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

93. O ateste orçamentário consta do despacho SEI 13368941.

94. **Alerta-se para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.**

95. **Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000).**

### PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

96. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto nº 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

97. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas

### CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

98. Diante do exposto, em análise exclusivamente formal, e sob o prisma unicamente jurídico, ofício pela aprovação das minutas de edital (SEI 12978729), contrato (SEI 12976674) e ata (SEI 12977943), desde que atendidas as

recomendações expostas nos itens 10, 11, 12, 14, 16, 22, 28, 30, 34, 37, 40, 41, 42, 43, 50, 51, 52, 55, 57, 66, 67, 70, 71, 79, 89, 92, 94, 95, 96 e 97 do presente parecer.

99. Aprovada a manifestação, solicito a remessa ao Protocolo da Procuradoria Regional da PFE/INSS no Rio de Janeiro, para restituição ao consulente (Superintendência Regional Sudeste III - Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística).

À consideração superior.

Brasília, 17 de outubro de 2023.

ALESSANDRA DA SILVA MOREIRA  
PROCURADORA FEDERAL  
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

---

## DESPACHO DE APROVAÇÃO

Aprovo a **PARECER n. 00246/2023/ENC.LICITAÇÕES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** em função dos fatos e fundamentos que a compõe.

Em retorno ao protocolo de origem da PFE-INSS, a fim de providenciar o encaminhamento do ato administrativo enunciativo opinativo confeccionado ao órgão consulente.

Brasília, 20 de outubro de 2023

Fabício Lopes Oliveira  
Procurador Federal

COORDENADOR DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

---

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos da PORTARIA n. 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 09 de agosto de 2021.

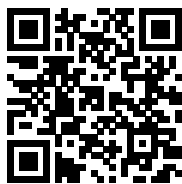
2. Remetam-se os autos à Superintendência Regional Sudeste III - Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística, para conhecimento e prosseguimento do feito.

(assinado eletronicamente)  
**KARLA KRISTINE CORREIA AMENO**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE LICITAÇÕES E PATRIMÔNIO

---

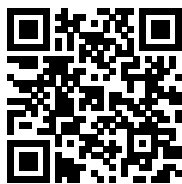
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014451095202275 e da chave de acesso 8f7b4f0b





Documento assinado eletronicamente por FABRICIO LOPES OLIVEIRA, 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 1309616509 e chave de acesso 8f7b4f0b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-11-2023 13:02. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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 1309616509 e chave de acesso 8f7b4f0b 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: 06-11-2023 11:21. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA DA SILVA MOREIRA, 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 1309616509 e chave de acesso 8f7b4f0b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRA DA SILVA MOREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-11-2023 17:26. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---