



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO GERAL DE ATOS, CONTRATOS E AJUSTES - CONJUR**

PARECER n. 00108/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001550/2016-47

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação Pública. Sistema de Registro de Preço. Planejamento. Termo de Referência. Pregão Eletrônico. Serviços comuns. Solução de Tecnologia de Informática. Pesquisa de mercado. Pregoeiro. Estimativa do custo da contratação superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais. Competência Ministro de Estado para autorizar contratação. Disponibilidade orçamentária. Análise das minutas de edital e contrato. Recomendações.

Senhora Coordenadora-Geral de Atos, Contratos e Ajustes,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Consultoria Jurídica, nos termos do artigo 38, parágrafo único da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para análise de legalidade do procedimento licitatório que visa, segundo o Termo de Referência, a "contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução de ampliação da maturidade de ambiente computacional envolvendo a implantação e operação de Central de Suporte Técnico, com registro e acompanhamento de serviços especializados, visando prover o Ministério do Meio Ambiente de serviços de manutenção e evolução da saúde operacional com processos de trabalho aferidos e remunerados exclusivamente por orçamentos de Nível de Serviço (ANS)".

2. Os autos foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos:

- o Documento de Oficialização de Demanda - DOD, de 13 de outubro de 2016 (fls. 02/05);
- o Memorando nº 253/2016/CGTI/SPOA/SECEX/MMA, de 24 de outubro de 2016 (fl. 06);
- o Portaria nº 217, de 24 de outubro de 2016 (fls. 07/07v), instituindo Equipe de Planejamento da Contratação;
- o Portaria nº 03, de 04 de janeiro de 2017 (fls. 09/09v), instituindo nova Equipe de Planejamento da Contratação;
- o Planejamento da Contratação, de 05 de janeiro de 2017 (fls. 11/29);
- o documentos relacionados à pesquisa de preço (fls. 30/53 e 165/172);
- o Termo de Referência e anexos, de 05 de janeiro de 2017 (fls. 54/153v), com aprovação da autoridade competente;
- o Memorando nº 003/2017/CGTI/SPOA/SECEX/MMA, de 05 de janeiro de 2017 (fl. 154), por meio do qual a Coordenação-Geral de Tecnologia de Informação e Informática atesta o cumprimento das exigências constantes da Instrução Normativa nº 04/2014;
- o Despacho nº 04/2017/CGGA/SPOA/SECEX/MMA, de 9 de janeiro de 2017 (fl. 155), no qual há a estimativa do custo da contratação no valor de R\$17.348.581,01 (dezesete milhões, trezentos e quarenta e oito mil, quinhentos e oitenta e um reais e um centavo), "sendo o valor de R\$ 11.768.548,28 (onze milhões, setecentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quarenta e oito reais e

vinte e oito centavos) referente à SPOA e R\$ 5.580.032,73 (cinco milhões, quinhentos e oitenta mil, trinta e dois reais e setenta e três centavos), ao SFB";

- Despacho s/nº 2016-DIEF/CGFC/SPOA/SECEX/MMA, de 10 de janeiro de 2017 (fl. 156), indicando o Programa de Trabalho compatível para a despesa pretendida, que "será (MMA)18.122.2124.2000.001 'Administração da Unidade', Plano Orçamentário 000A - Modernização da Estrutura de Informática do Ministério do Meio Ambiente, e (Serviços Florestal Brasileiro) 18.122.2124.2000.001 'Administração da Unidade', Plano Orçamentário 0002 - Tecnologia da Informação, e que de acordo com a Macrofunção Siafi 020332-STN/MF o grupo de despesa deverá ser o 3 - 'Outras Despesas Correntes', conforme o quadro abaixo";
- Despacho s/nº, de 11 de janeiro de 2017, no qual o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração autoriza a divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP no Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASGOVERNAMENTAIS;
- documento de divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP no Portal de Compras do Governo Federal (fls. 159/160);
- documentos referentes à manifestação de interesse do Ministério do Planejamento em participar na licitação para Registro de Preço, visando a contratação em questão (fls. 161/162v);
- Portaria SPOA/MMA nº 320, de 26 de outubro de 2016 (fl. 163), de designação dos Pregoeiros e da Equipe de Apoio no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, bem como Despacho s/nº, de 26 de janeiro de 2017 (fl. 173), de designação na função de Pregoeira a servidora Simone Márcia Borges e como Equipe de Apoio o servidor Vinícius Mendes Machado para a presente demanda;
- minuta de Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preço e anexos (fls. 174/289);
- minuta de Ata de Registro de Preços (fls. 272/273v);
- minuta do Contrato (fls. 274/289);
- Despacho s/nº, de 27 de janeiro de 2017 (fl. 290/290v), do Chefe de Divisão de Gestão de Licitação;
- Despacho nº 08/2017/CGLC, de 27 de janeiro de 2017 (fl. 291), no qual o Coordenador de Gestão de Licitações e de Contratos consigna a regular instrução processual, nos termos da instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04 de 11 de setembro de 2014;
- Despacho s/nº, de 27 de janeiro de 2017 (sem numeração), no qual o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração ratifica a aprovação do Termo de Referência e autoriza a realização do procedimento licitatório, na modalidade de pregão Eletrônico, no Sistema de Registro de Preços.

3. É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

II.1 – PRELIMINARMENTE

4. Preliminarmente, cumpre salientar que o exame desta Consultoria Jurídica se dá nos termos do inciso VI do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, subtraindo-se, ao âmbito da competência institucional deste Órgão Consultivo, análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, bem como avaliação acerca da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos.

5. Registra-se que as manifestações desta Assessoria Jurídica possuem natureza opinativa, o que significa que o Gestor Público poderá adotar orientação contrária ao presente pronunciamento, desde que devidamente justificado. Ou seja, a presente manifestação tem natureza obrigatória, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, porém, não é vinculante para o Gestor Público.

6. Em relação às questões técnicas, vale dizer que a presente análise parte da presunção, por fé pública e amparado no princípio da confiança, de que os órgãos e servidores que atuaram no processo detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos.

7. Frisa-se que a presente análise de juridicidade recairá exclusivamente quanto aos aspectos formais da fase interna do procedimento licitatório, deixando-se de fora qualquer manifestação de cunho meritório a respeito da economicidade e da própria escolha a ser promovida pela Administração, eis que ultrapassa a órbita de atribuição desta Consultoria Jurídica.

II.2 – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO E O PREGÃO ELETRÔNICO

8. A presente licitação está sendo processada por meio do Sistema de Registro de Preço (SRP), que é, nos termos da Consultoria-Geral da União, o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras e sucessivas. [1].

9. Pode-se afirmar que o "registro de preços" é um sistema utilizado pela Administração nos casos de compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Nessas hipóteses, como se presume que se adquirirá os bens ou recorrerá a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre-se um certame licitatório em que o

vencedor terá seus preços "registrados". Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes, se for o caso, pelo preço cotado e registrado.[2]

10. O SRP foi, inicialmente, estabelecido nos parágrafos 1º a 6º do artigo 15 do Estatuto das Licitações e Contratos. Atualmente, na esfera federal, o SRP se encontra regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, cujo artigo 1º dispõe que "As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto".

11. Destaca-se que, segundo o artigo 3º do decreto regulamentador, o SRP poderá ser adotado nas hipóteses previstas em seus incisos, quais sejam:

- 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.

12. Nesse passo, quando o procedimento licitatório se processar pelo SRP, os órgãos e entidades públicas devem fundamentar, formalmente nos autos do processo, em qual das hipóteses supracitadas está amparada a licitação. No presente caso, a área técnica demandante do MMA apontou e transcreveu, no Termo de Referência, os incisos I à III, mas fundamentou tal escolha nos incisos II (2.4.3), III e IV (2.4.2) do artigo supracitado. Veja-se:

2.4.1. O art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 estabelece as hipóteses em que a Administração Pública Federal pode utilizar o SRP: 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;

2.4.2. Portanto, dados os aspectos particulares e a **difficuldade de dimensionamento prévio** de volumes necessários à execução de cada etapa, fase ou projeto, em outras palavras, a indisponibilidade atual de elementos para se obter uma perfeita quantificação destes volumes, indicam que a licitação e consequente contratação por meio do sistema de registro de preços permitirá a execução e pagamento na exata proporção da necessidade dos serviços, no tempo em que eles ocorrerem, no estágio de maturidade em que se encontrarem;

2.4.3. Assim, pelos motivos expostos, considerando que o procedimento licitatórios, além de ser **remunerado por unidade de media**, a ser executado por meio de Ordens de Serviços, também deverá atender às **demandas do Ministério do Meio Ambiente - MMA e do Serviço Florestal Brasileiro - SFB**, razão pela qual deverá ser utilizado pelo Sistema de Registro de Preços - SRP. Grifos acrescidos.

13. Quanto à modalidade licitatória utilizada no Sistema de Registro de Preço, vale dizer que, embora o artigo 15, parágrafo 3º, inciso I, da Lei nº 8.666, exija a realização de concorrência, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no seu artigo 11 estendeu também essa possibilidade ao pregão. Veja-se:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.** Grifos acrescidos.

14. Dessa forma, o Decreto nº 7.892 assim fixou:

Art. 7º A **licitação para registro de preços** será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, **ou na modalidade de pregão**, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade. Grifos acrescidos.

15. O Pregão se destina à aquisição de bens e serviços comuns, que são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado", no âmbito da União, segundo a Lei nº 10.520.

16. Explicando melhor, o professor Marçal Justen Filho [3] define serviço comum como aquele "integrante de um gênero uniforme ou cujas características técnicas são irrelevantes para a satisfação das necessidades da

Administração Pública". Já segundo o Doutor Edmir Netto de Araújo, serviço comum é definido como "trivial, ordinário, ou normal, usual, geral".

17. No presente caso, a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, órgão técnico demandante, atestou ser o serviço, objeto da pretensa contratação, **de natureza comum**, nos termos do item 2.3.1 do Termo de Referência, conforme determinado pelo art. 15, inciso IX, da Instrução Normativa STLE-MP nº 2, de 30 de abril de 2008

18. Neste ponto, vale dizer que o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado no sentido de que compete ao Gestor avaliar se os bens e serviços a serem contratados são de natureza comum.

Acórdão 817/2005 - 1ª Câmara, Ata 14/2005, Sessão de 3.5.2005 – Ministro Relator: Valmir Campelo

Ainda como razões de decidir, recorro que a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

19. O Pregão, na sua forma eletrônica, submete-se ao Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. *In verbis*:

Art. 1º A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§ 1º Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

20. Registre-se, ainda, que, a Administração Pública está obrigada a adotar a modalidade de Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica, nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns conforme preceitua o artigo 4º do Decreto nº 5.450. Veja-se:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

21. Além disso, tratando-se o objeto da presente demanda de serviço de Tecnologia da Informação (TI), o artigo 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, que dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, passou a estabelecer que "a aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991."

22. O dispositivo permite, pois, a utilização da modalidade licitatória pregão, para a contratação de serviços (e também bens) comuns na área de Tecnologia da Informação (TI).

23. Assim, face a descrição do objeto da pretensa contratação e nos termos atestados pelas autoridades competentes, verifica-se que o presente procedimento licitatório, por meio do Sistema de Registro de Preços, deverá ocorrer na modalidade de Pregão Eletrônico.

II. 3 – SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

24. Face ao objeto da presente demanda, que pretende realizar contratações de serviços terceirizados na área de TI, faz-se mister também invocar e fundamentar a futura contratação na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, que dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação; no Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal; e na Instrução Normativa STLI/MPOG nº 04, de 11 de setembro de 2014, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

25. Assim, tendo em vista os normativos apontados, destaca-se a necessidade dos órgãos técnicos responsáveis pela presente licitação atentarem para determinadas especificidades.

26. Sobre esse assunto, o TCU se manifestou no seguinte sentido, conforme o Acórdão 1.292/2003 - Plenário:

20. [...] a licitação de bens e serviços de informática deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, em que fiquem precisamente definidos, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega das parcelas, se houver entrega parcelada. Acórdão nº 636/2006 Plenário

27. Nesse passo, inicialmente, cabe ao órgão integrante do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) no âmbito do Ministério do Meio Ambiente atestar que o objeto licitado se enquadra entre os bens e serviços de informática, nos termos dos incisos do art. 16A da Lei nº 8.248, de 1991. *In verbis*:

Art. 16A. Para os efeitos desta Lei, consideram-se bens e serviços de informática e automação: (Artigo incluído pela Lei nº 10.176, de 2001)

I – componentes eletrônicos a semicondutor, optoeletrônicos, bem como os respectivos insumos de natureza eletrônica; (Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001)

II – máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital, com funções de coleta, tratamento, estruturação, armazenamento, comutação, transmissão, recuperação ou apresentação da informação, seus respectivos insumos eletrônicos, partes, peças e suporte físico para operação; (Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001)

III – programas para computadores, máquinas, equipamentos e dispositivos de tratamento da informação e respectiva documentação técnica associada (software); (Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001)

IV – serviços técnicos associados aos bens e serviços descritos nos incisos I, II e III. (Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001)

Em seguida, deverá ser observado o direito de preferência estabelecido no artigo 3º da citada Lei, bem como nos artigos 1º e 5º do Decreto nº 7.174, de 2010. Assim, **a presente licitação deve assegurar a atribuição das preferências previstas no citados artigos às aquisições de serviços que serão contratados.**

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, observada a seguinte ordem, a: (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001)

I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001)

II - bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma a ser definida pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001)

§ 1º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001)

§ 2º Para o exercício desta preferência, levar-se-ão em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço. (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001)

§ 3º A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, **restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico** nos termos desta Lei e da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004) Grifo acrescido,

Art. 1º As contratações de bens e serviços de informática e automação pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, pelas fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União, serão realizadas conforme o disciplinado neste Decreto, assegurada a atribuição das preferências previstas no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

(...)

Art. 5º Será assegurada preferência na contratação, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 1991, para fornecedores de bens e serviços, observada a seguinte ordem:

I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB), na forma definida pelo Poder Executivo Federal;

II - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; e

III - bens e serviços produzidos de acordo com o PPB, na forma definida pelo Poder Executivo Federal.

29. Note-se que o parágrafo 3º do artigo 3º da Lei nº 8.248, de 1991, restringe a licitação à empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico - PPB. Entretanto, o Tribunal de Contas da União - TCU, ao analisar o assunto, por meio do Acórdão nº 2.138/2005 Plenário, deliberou, em caráter normativo, que o cumprimento do PPB não pode ser exigido como condição para participação no certame, servindo, apenas, como critério de desempate entre propostas. Eis o excerto do Acórdão sobre o tema:

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, dar-lhes provimento;

9.2. alterar a parte dispositiva do Acórdão 1.707/2005-TCU-Plenário para os seguintes termos:

‘9.1. conhecer da consulta para respondê-la no sentido de que não é juridicamente possível afastar a aplicação da regra de preferência de que trata o art. 3º da Lei 8.248/91, alterado pelas Leis 10.176/2001 e 11.077/2004, nos procedimentos licitatórios realizados sob a modalidade Pregão, cujo objeto seja o fornecimento de bens e serviços comuns de informática e automação, assim definidos pelo art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, estando essas licitações franqueadas a todos os interessados, independentemente de desenvolverem bens e produtos com tecnologia nacional e cumprirem o Processo Produtivo Básico, definido pela Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991;

9.2. esclarecer ao Consulente que é juridicamente possível a aquisição de bens e serviços comuns de informática e automação nas contratações realizadas por intermédio da modalidade Pregão, mesmo nas hipóteses em que não seja tecnicamente viável a aplicação da regra da preferência a que alude o art. 3º da Lei nº 8.248/1991, com redação alterada pelas Leis nº 10.176/2001 e 11.077/2004, vale dizer, nas situações em que não haja licitantes que possam fornecer produto ou serviço com tecnologia desenvolvida no País ou não cumpram o Processo Produtivo Básico, assim definido pela Lei nº 8.387/1991;

9.3. nos processos licitatórios sob a modalidade Pregão que se destinem ao fornecimento de bens e serviços comuns de informática e automação, a Administração Pública Federal deverá adotar os seguintes procedimentos:

9.3.1. verificado empate entre propostas comerciais, adotar as providências a seguir:

9.3.1.1. primeiro, analisar se algum dos licitantes está ofertando bem ou serviço que preencha simultaneamente às seguintes condições, hipótese em que deverá ser aplicado o direito de preferência estabelecido no art. 3º da Lei 8.248/91, alterado pelas Leis 10.176/2001 e 11.077/2004:

a) bens e serviços com tecnologia desenvolvida no Brasil, a ser devidamente comprovada pelo interessado, conforme dispõe o art. 9º da Lei 10.520/2002, c/c o art. 45, § 2º, da Lei 8.666/93;

b) bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma definida pelo Poder Executivo (Lei nº 8.387/1991);

9.3.1.2. persistindo o empate entre as melhores propostas licitantes, ou comprovada a inviabilidade da aplicação da regra de preferência estabelecida pela redação atualizada do art. 3º da Lei nº 8.248/1991, proceder ao sorteio da oferta que atenderá ao interesse público, observado o disposto no art. 45, § 2º, da Lei 8.666/93, aplicável subsidiariamente ao Pregão por força do 9º da Lei 10.520/2002;

30. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, por sua vez, disciplina o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, sendo, em regra, de observância obrigatória pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

31. Registra-se que consta nos autos o Memorando nº 003/2017/CGTI/SPOA/SECEX/MMA, de 05 de janeiro de 2017 (fl. 154), por meio do qual a Coordenação-Geral de Tecnologia de Informação e Informática, órgão integrante do SISP, atesta o cumprimento das exigências constantes da Instrução Normativa nº 04/2014.

32. Entretanto, verifica-se que não houve atendimento no que diz respeito às normas da Lei nº 8.248, de 1991, motivo pelo qual sugere-se manifestação do órgão técnico a respeito dessa matéria, observando, inclusive, as normas do Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, que regulamenta a essa Lei.

II. 4 - PLANEJAMENTO - FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.

33. Após verificar que a modalidade licitatória escolhida pelo órgão técnico está de acordo com a legislação em vigor, no que compete a este órgão consultivo, passa-se à análise da documentação exigida para a devida instrução processual na fase interna do procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, e, subsidiariamente, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

34. Ressalta-se que também se aplica ao caso em epígrafe a IN SLTI/MP nº 02, de 2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não; bem como a Portaria MMA nº 14, de 31 de janeiro de 2012, que estabelece critérios para os procedimentos que envolvam abertura de processos licitatórios.

35. Destaca-se, dentre esses, que, em se tratando de SRP, a Administração deverá observar o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, disposto no art. 4º Decreto nº 7.892, de 2013:

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.

§ 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:

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e

III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP.

§ 4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos.

§ 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.

§ 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.

36. É de bom alvitre lembrar, outrossim, que cabe ao órgão gerenciador da licitação para registro de preços, entre outras obrigações, a competência para consolidar as informações das estimativas individual e total de consumo, local de entrega e cronograma de contratação, encaminhados pelos órgãos e entidades participantes, promovendo a adequação do termo de referência para atender os requisitos de padronização e racionalização, bem como consolidar os dados referentes às pesquisas de preços, encaminhados pelos órgãos e entidades participantes, procedendo às respectivas adequações no Termo de Referência, segundo previsto nos artigos 5º e 6º do citado Decreto.

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

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, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

VI - realizar o procedimento licitatório;

VII - gerenciar a ata de registro de preços;

VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

XI - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 1º A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Governo federal, poderá ser assinada por certificação digital.

§ 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI do caput.

Art. 6º O órgão participante será responsável pela **manifestação de interesse em participar do registro de preços**, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

(...) Grifos acrescidos.

37. O procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP foi observado a contento, com divulgação da intenção de registro de preços. Houve manifestação de interesse por parte do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em participar do registro de preços em tela, apresentando a sua estimativa de consumo, local de entrega, programação financeira e ciência quanto as especificações e demais condições constantes do Termo de Referência (fls. 161/162v).

38. Entretanto, *a priori*, percebe-se que o Ministério do Meio Ambiente, como órgão gerenciador, **NÃO consolidou as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, seu e de todos os órgãos participantes; não promovendo, assim, a adequação do termo de referência, para atender os requisitos de padronização e racionalização. Dessa forma, sugere-se que tal providência seja realizada a tempo.**

39. A seguir, passa-se à verificação da existência e legalidade dos documentos relacionados nos incisos I a VIII do artigo 30 do referido Decreto nº 5.450, de 2005 (I - justificativa da contratação; II - termo de referência; III - planilhas de custo, quando for o caso; IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas; V - autorização de abertura da licitação; VI - designação do pregoeiro e equipe de apoio; VII - edital e respectivos anexos, quando for o caso; VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso), e dos documentos relativos à Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, o Estudo Técnico Preliminar da Contratação, a Análise de Riscos e o Termo de Referência ou Projeto Básico, nos termos do artigo 9º IN SLTI/MPOG nº 04/2010.

A) JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

40. É indispensável que seja juntado aos autos a justificativa da autoridade competente quanto a necessidade do Ministério do Meio Ambiente em realizar a presente contratação (art. 3º, I da Lei nº 10.520, de 2002, arts. 9º, III, § 1º e 30, I, do Decreto 5.450, de 2005 e art. 2º, caput, e parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784, de 1999; Acórdão 254/2004-Segunda Câmara-TCU).

41. Conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro [4]:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

(...) entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado.

42. Além disso, no caso, a IN SLTI/MPOG nº 04, de 2010 determina que:

Art. 16 - A justificativa para contratação deverá conter, pelo menos:

I - relação entre o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e os objetivos estratégicos, conforme disposto no art. 11, inciso I desta IN; e

II - a descrição da Solução de Tecnologia da Informação, contendo o detalhamento da necessidade dos bens e serviços que a compõe, com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, conforme inciso IV do art. 12.

43. No presente caso, a justificativa encontra-se presumidamente satisfatória no item 3 do Documento de Oficialização da Demanda - DOD, que, segundo a IN SLTI/MPOG nº 04, de 2010, é justamente o documento que deve

conter o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da Solução a ser atendida pela contratação.



B) INSTITUIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

44. De acordo com a IN SLTI/MPOG nº 4, de 2010, para uma contratação eficaz na área de TI, é fundamental que a equipe de planejamento da contratação seja devidamente composta por servidores com expertise e indicada pela autoridade competente da respectiva área.

45. No caso, a fase relativa à Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação pode ser aferida pelos seguintes documentos: Documento de Oficialização da Demanda - DOD, de 13 de outubro de 2016 (fls. 02/05), Portaria nº 217, de 24 de outubro de 2016 (fls. 07/07v), e Portaria nº 03, de 04 de janeiro de 2017 (fls. 09/09v).

C) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR DA CONTRATAÇÃO E ANÁLISE DE RISCOS

46. Tratam-se dos documentos que, respectivamente, demonstram a viabilidade técnica e econômica da contratação e a descrição, a análise e o tratamento dos riscos e ameaças que possam vir a comprometer o sucesso em todas as fases da contratação. No caso, a Equipe de Planejamento da Contratação optou por consolidar estes dois documentos em um único, nos termos do documento de fls. 11/29, conforme permissão do parágrafo 1º do artigo 9 da IN SLTI/MPOG nº 04, de 2010.

Art. 9º - A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

II - Estudo Técnico Preliminar da Contratação;

III - Análise de Riscos; e

IV - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º - Os documentos resultantes das etapas elencadas nos incisos II e III deste artigo poderão ser consolidados em um único documento, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação.

47. Vale registrar que o documento referente ao Planejamento da Contratação, de 05 de janeiro de 2017 (fls. 11/29) contém **Estudo Técnico Preliminar da Contratação** com os seguintes itens: Definição e Especificação da Necessidade; Alinhamento Estratégico Institucional; Resultados a serem Alcançados; Justificativa para Realização no Sistema de Registro de Preço; Soluções Disponíveis no Mercado; Volumetria e Quantitativo do Serviço; Estimativa de Despesa; Escolha da Solução de Tecnologia da Informação; Classificação dos Serviços; Modelo de Execução; Plano de Sustentação/Segurança da Informação; Modalidade de Licitação; Classificação dos Serviços; **Análise de Riscos** e Anexos Integrantes do Planejamento da contratação: a) Termo de Referência, b) Anexo I - Especificações Técnicas dos Serviços, c) Anexo II - Acordo de Nível de Serviços, d) Anexo III - Modelo de Entrega para Mudanças Evolutivas, e) Anexo IV - Catálogo de Serviços, f) Anexo V - Modelo de Gestão, Fiscalização e Pagamento dos Serviços, g) Anexo VI - Termo de Vistoria e Sigilo, h) Anexo VII - Teste de Bancada, i) Anexo VIII - Descrição do Ambiente Operacional, j) Anexo IX - Termo de Confidencialidade, l) Anexo X - Modelo de Proposta de Preço, m) Anexo XI - Planilha de Preço, n) Anexo XII - Metodologia USI.

48. O Planejamento da Contratação, contendo o Estudo Técnico Preliminar da Contratação e Análise de Riscos, foi aprovado pelo Subsecretário de Planejamento e Administração (assinado, mas não datado), conforme o art. , inciso III, alínea "a", do Decreto nº 3.555, de 2000 c/c o art. 9º, inciso II, do Decreto nº 5.450, de 2005.

49. Destaca-se que no item 6 (Volumetria e Quantitativo do Serviço) há, aparentemente, um problema que precisa ser sanado. É que o levantamento do quantitativo a ser licitado pelo Ministério do Meio Ambiente foi realizado sobre a descrição da realidade/necessidade técnica de outros órgãos/entidade, qual seja, do Serviço Florestal Brasileiro e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Veja-se:

6.7 Abaixo segue o levantamento dos quantitativos e a complexidade associada considerando todas as possibilidades técnicas necessárias para a execução das atividades e tarefas necessárias para a perfeita execução das atividades objeto deste TR. A descrição do ambiente operacional do MMA, SFB e IBAMA estão no Anexo VIII. Essa descrição, em conjunto com a metodologia de formação da USU (Anexo VII) resultaram na seguinte tabela de estimativa de consumo.

(...)

50. Entretanto, como é sabido, os procedimentos licitatórios do Ministério do Meio Ambiente devem se pautar pela sua realidade e necessidade e não sobre as de outros órgãos ou entidades. Ademais, os processos licitatórios no âmbito deste Ministério somente alcançam ele próprio.

51. Vale lembrar, outrossim, que o Serviço Florestal Brasileiro - SFB possui autonomia financeira e administrativa nos termos do Contrato de Gestão e Desempenho celebrado com a União (Ministério do Meio Ambiente), segundo o qual, na sua Cláusula Quinta, o SFB tem autonomia para licitar e realizar contratos administrativos. No mesmo sentido, o IBAMA (ou qualquer outra vinculada), como entidade com personalidade jurídica própria, também possui autonomia financeira e administrativa, nos termos da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dessa forma,

somente eles podem dizer qual suas necessidades e somente eles podem realizar processos licitatórios que lhes digam respeito.

52. Por isso, o Ministério do Meio Ambiente não tem competência para se imiscuir no interesse, necessidade ou conveniência do SFB e do IBAMA, fazendo planejamento para licitação em nome deles.

53. De outro vértice, salienta-se que o SFB e o IBAMA podem figurar na presente licitação, que está sendo processada por meio do Sistema de Registro de Preço, como órgão participante, mas para tanto devem se valer do procedimento próprio previsto no Decreto nº 7.892, de 2013.

D) SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

54. A Lei nº 8.666, de 1993, alterada pela Lei nº 12.349, 15 de dezembro de 2010, introduziu como finalidade das licitações e contratações públicas a "promoção do desenvolvimento nacional sustentável".

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

55. E, ao introduzir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável no mesmo patamar normativo da realização do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa, a Lei passou a obrigá-la como fator de observância cogente pelo Gestor Público nas licitações.

56. Outrossim, vale dizer que a adoção dos critérios de sustentabilidade nos procedimentos de licitações e contratações públicas decorre, não apenas do citado comando normativo, mas sobretudo do dever de proteção socioambiental prescrito pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

57. Assim, fala-se em **licitação sustentável**, que, segundo o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Controladoria-Geral da União, é "a licitação que integra considerações socioambientais em todas as suas fases com o objetivo de reduzir impactos negativos sobre o meio ambiente e, via de consequência, aos direitos humanos". Explica, ainda, que se trata de "uma expressão abrangente, uma vez que não está delimitada pelo procedimento licitatório em si, mas perpassa todas as fases da contratação pública, desde o planejamento até a fiscalização da execução dos contratos".

58. O Tribunal de Contas da União - TCU passou a cobrar diversas condutas da Administração na área da sustentabilidade socioambiental e passou a exigir nos relatórios de gestão as justificativas para não realização dessas condutas. Destaca-se o Acórdão 1752/11- Plenário/TCU, que, inclusive, alcança este Ministério do Meio Ambiente:

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

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente, em 90 (noventa) dias, um plano de ação visando a **orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade, a eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel**, considerando a adesão do País aos acordos internacionais: Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech, bem como o disposto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, na Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, no Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010;

9.2. determinar à Segecex que estude, em conjunto com a 8ª Secex, a viabilidade de incluir, nos normativos que vierem a tratar das próximas contas da Administração Pública Federal, informações adicionais sobre a execução de medidas pertinentes à sustentabilidade, à luz dos temas tratados no presente relatório de auditoria, bem como que avalie a possibilidade de consolidar essas informações, a fim de fazer parte das Contas do Governo;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que institua sistemática que permita que as economias alcançadas com a implementação de ações visando ao uso racional de recursos naturais revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem, a exemplo de minuta de portaria nesse sentido no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto;

9.4. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Eletrobras, no que lhe competem, que:

9.4.1. ampliem a divulgação de seus respectivos programas - A3P, PEG e Procel EPP - perante a Administração Pública Federal, informando sobre o apoio prestado e sobre a existência de banco de dados contendo boas práticas bem como disponibilizem links de acesso, em suas respectivas

páginas na internet, dos outros dois programas de apoio e de outros sites com informações sobre práticas sustentáveis;

9.4.2. retomem as iniciativas visando implementar o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios, tendo em vista sua importância na criação de bases para a implementação de uma política coordenada, mais abrangente e de longo prazo voltada para sustentabilidade e eficiência em toda a Administração Pública Federal;

9.4.3. avaliem a estrutura, respectivamente, da Agenda Ambiental da Administração Pública, do Programa de Eficiência do Gasto e do Subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos, visando dotá-los das condições necessárias para fomentar a adoção de ações voltadas para o uso racional de recursos naturais na Administração Pública Federal;

9.4.4. atuando de forma conjunta e coordenada, disponibilizem na internet relação organizada de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, contendo indicadores de consumo de água, energia e papel per capita, com a apresentação detalhada de casos de sucesso na implementação de medidas que geraram economias no uso racional de recursos e a publicação de parâmetros de consumo de energia, água e papel per capita, específico por natureza de edificação pública federal;

(...)

Grifos acrescentados.

59. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG-SLI, por sua vez, editou a Instrução Normativa N° 01/2010, passando a exigir que as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras, pela Administração direta, deverão conter **critérios de sustentabilidade socioambiental**.

Vale ainda apontar que, em 2012, houve a edição do Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666, de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

61. **Portanto, a inclusão dos critérios de sustentabilidade socioambiental nas contratações públicas é obrigação da Administração, notadamente no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Dessa forma, sugere-se que o órgão técnico demandante inclua no planejamento e termo de referência (e não só na minuta de contrato) tais critérios ou justifique a ausência deles.**

acrescentar o CGTI

E) TERMO DE REFERÊNCIA

62. O Termo de Referência é o documento elaborado pelo órgão requisitante, através do qual esclarece e detalha o que realmente precisa adquirir ou contratar, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, devendo observar as prescrições do art. 9º, §2º, do Decreto nº 5.450, de 2005, *in verbis*:

§2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

63. A definição do objeto da contratação deve guardar correspondência com a descrição da necessidade apontada nos autos, pois, segundo a Teoria dos Motivos Determinantes, os motivos de fato e de direito invocados em sua justificativa vinculam o Administrador, condicionando a validade dos seus atos.

64. Na palavras do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, que aqui tomamos por empréstimo, cumpre apontar que o Termo de Referência "estabelece a conexão entre a Contratação e o Planejamento existente, expondo o alinhamento da contratação à estratégia do negócio. O dever de planejar é concebido tanto no âmbito jurídico constitucional, ao estar intrinsecamente constituído no princípio da Eficiência (art. 37 da CF/88), quanto no jurídico-legal (art. 6º, I, 7º e 10º § 4º, 7º do Decreto-Lei 200/67). A inobservância jurídica desse dever ofende, portanto, o Princípio da legalidade". [5]

65. É de suma importância que o objeto a ser licitado seja bem definido na fase de estudo ou planejamento e descrito no Termo de Referência a fim de evitar qualquer percalço interpretativo no desenvolvimento do procedimento licitatório, evitando-se, ainda, discriminações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição. Sobre este aspecto, veja-se o disposto no Enunciado de Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

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.

66. Vale ressaltar que a escolha dos bens relacionados para contratação é ato discricionário do Administrador Público e seus agentes designados, não cabendo a este órgão jurídico aferir se são, ou não, os mais adequados e necessários para a atividade funcional do Ministério do Meio Ambiente, recaindo sobre aquele a obrigação de zelo aos princípios da moralidade, razoabilidade, impessoalidade e eficiência. Todavia, cumpre a esta Consultoria Jurídica assegurar que os mencionados requisitos legais estejam devidamente configurados e demonstrados no processo.

67. No tocante à divisibilidade do objeto, vale apontar o que rezam o art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666, e o art. 8º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 7.892, de 2013. *In verbis*:

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.

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

§ 1º No caso de serviços, a divisão considerará a unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

2º Na situação prevista no § 1º, deverá ser evitada a contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço, em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

68. Assim, a regra a ser observada pela Administração nas licitações é a do parcelamento do objeto. Entretanto, o órgão licitante somente poderá dividir a pretensão contratual, em itens ou em lotes (grupo de itens), quando técnica e economicamente viável, visando maior competitividade, nos termos da Súmula nº 147 do TCU:

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.

69. No entanto, o Decreto nº 7.892, de 2013, "no caso de serviços", preconiza que deverá ser evitada a contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço, em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização (parágrafos 1º e 2º supratranscritos).

70. De toda sorte, a adequação da divisão ou não do objeto da licitação possui caráter técnico e deve ser realizada pelo órgão técnico correspondente, não cabendo a este órgão de assessoramento jurídico a análise do mérito da questão. Ou seja, a decisão pela viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto do contrato, ou não, é de responsabilidade do Gestor Público, conforme se depreende do Acórdão nº 732/08 - Plenário do Tribunal de Contas da União:

138. A questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto. No caso vertente, como se trata de aquisição de tubos, conexões e equipamentos hidromecânicos para uma adutora, não vislumbramos qualquer impedimento para que o objeto seja parcelado, pois, a princípio, tratam-se de bens divisíveis pelas suas próprias características construtivas, diferentemente da construção de prédio ou de uma casa, cujas características construtivas, via de regra, recomenda que seja executado por uma mesma empresa.

139. Quanto à viabilidade econômica, realmente, contratos executados em um só lote costumam ter custos indiretos proporcionalmente menores, quando comparado com múltiplas contratações que abarquem o mesmo objeto, por conta da economia de escala. Mas esse tipo de contratação só resultará em benefício à Administração se estiverem presentes outras condições, não evidentes neste caso, como, por exemplo, da ampla competição entre interessados, por exemplo, que não se configurou, haja vista terem comparecido apenas 2 (duas) empresas interessadas no certame, dais quais, uma não conseguir sequer participar pelas razões já expostas.

140. É importante notar, também, que a economia de escala tipicamente associada às contratações mais volumosas encontra um contraponto na maior competição propiciada por licitações menores. Os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência mediante a participação de empresas de menor porte ou mais especializadas não raro igualam ou sobrepujam os decorrentes da economia de escala, sobretudo em modalidades licitatórias que favorecem a ampla disputa entre os interessados, como no caso do pregão.

141. Como é fácil perceber, a análise da economicidade de uma contratação é tarefa complexa que depende de diversas variáveis. Por isso mesmo deve ser objeto de uma análise técnica cuidadosa, o que, ao nosso ver, não foi realizado pelo DNOCS, ante a apresentação da Nota Técnica Nº002-DI/2007, que foi elaborada para esclarecer os pontos levantados pela Procuradoria Federal, no Parecer 190/PGE/PF/DNOCS/CAJ/ATPB/2007. Dentre outras questões ali contidas, a aludida nota dedica um tópico às justificativas para a adoção do lote único ao invés de menor preço por lote. Consideramos, então que não há nos autos estudos realizados pelo DNOCS com o nível de detalhamento adequado, a fim de possibilitar uma análise acurada, objetivando que se conclua pela a viabilidade ou não do parcelamento do objeto.

71. No presente processo, o órgão técnico competente analisou e afastou a possibilidade de parcelamento do objeto, considerando o objeto a ser licitado como uma única Solução de Tecnologia da Informação, conforme justificativa no ponto 11 do TR. Dessa forma, estabeleceu que o critério de julgamento das propostas será realizado pelo **menor preço global**.

72. Salienta-se, ainda, que, segundo entendimento consolidado da Advocacia-Geral da União, o Termo de Referência à contratação de serviço terceirizado na área de TI deve conter, minimamente, os seguintes elementos:

4.1. Quanto ao objeto:

4.1.1 deve ser exclusivamente considerado prestação de serviços (Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, art. 3º);

4.1.2 não pode ser caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra (Decreto nº 2.271, de 1997, art. 4º, inciso II);

4.2. De acordo com o art. 2º do Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela Administração Pública federal, são vedadas especificações que:

4.2.1 direcionem ou favoreçam a contratação de um fornecedor específico;

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

4.2.3 não explicitem métodos objetivos de mensuração do desempenho dos serviços;

4.2.1 A IN SLTI/MPOG nº 4, de 2010, apresenta as seguintes vedações:

(a) estabelecer vínculo de subordinação com funcionários da contratada;

(b) prever em edital a remuneração dos funcionários da contratada;

(c) indicar pessoas para compor o quadro funcional da contratada;

(d) demandar ao preposto que os funcionários da contratada executem tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

(e) reembolsar despesas com transporte, hospedagem e outros custos operacionais, que devem ser de exclusiva responsabilidade da contratada;

(f) prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna dos fornecedores; e

(g) prever em edital exigência que os fornecedores apresentem, em seus quadros, funcionários capacitados ou certificados para o fornecimento da solução, antes da contratação.

4.3. Fundamentação da necessidade da contratação, a qual deverá explicitar, no mínimo:

4.3.1 a justificativa da necessidade do serviço (Decreto nº 2.271, de 1997, art. 2º, inciso I);

4.3.2 a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Decreto nº 2.271, de 1997, art. 2º, inciso II);

4.3.3 o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto nº 2.271, de 1997, art. 2º, inciso III);

4.3.4 a indicação precisa de com quais elementos (objetivos, iniciativas e ações) das estratégias institucionais e de TI a contratação pretendida está alinhada (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 6º, inciso I);

4.4. Requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 6º, inciso IX, letra "d" c/c art. 3º, § 1, inciso I).

4.5. Modelo para prestação dos serviços, contendo no mínimo:

4.5.1 estudos preliminares com a apresentação das soluções existentes no mercado para atender à demanda e a justificativa pela escolha daquela que será contratada (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, inciso IX);

4.5.2 identificação da solução de TI como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários e que se integram para o alcance dos resultados



pretendidos com a contratação (Lei nº 8.666, de 1993, art. 8º);

4.5.3 justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala (Súmula TCU nº 247; Lei nº 8.666, de 1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º);

4.5.4 no caso do parcelamento do objeto, justificativa da escolha dentre as formas admitidas, quais sejam, a utilização de licitações distintas, a adjudicação por itens, a permissão de subcontratação de parte específica do objeto (Lei nº 8.666, de 1993, art. 72) ou a permissão para formação de consórcios (art. 33 da mesma Lei);

4.5.5 definição da forma de execução dos serviços, sendo preferencial a execução indireta com medição por resultados. Deve ser justificada nos autos a impossibilidade de sua adoção (Decreto nº 2.271, de 1997, art. 3º, § 1º);

4.6. Mecanismos de gestão do contrato, contendo no mínimo:

4.6.1 a definição de quais setores do ente participarão na execução da fiscalização do contrato e a responsabilidade de cada um deles (Lei nº 8.666, de 1993, art. 67);

4.6.2 protocolo de interação entre contratante e contratada, com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

4.6.3 procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

4.6.4 definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, inciso IX, letra "e" e Decreto nº 2.271, de 1997, art. 3º, § 1º);

4.6.5 definição do método de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços, com vistas à aceitação e ao pagamento, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores e valores aceitáveis (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

4.6.6 modelo do instrumento que será utilizado no controle dos serviços solicitados e recebidos (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, IX, "e" e Decreto nº 2.271, de 1997, art. 3º, § 1º);

4.6.7 lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, IX, letra "e");

4.6.8 regras para aplicar penalidades, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Prudência (Lei nº 8.666, de 1993, art. 55, VII, VIII e IX);

4.6.9 garantias contratuais necessárias (Lei nº 8.666, de 1993, art. 55, VI).

4.7. Estimativa do preço, que deve ser:

4.7.1 realizada com base em informações de diversas fontes, estando justificado nos autos, o método utilizado, bem como as fontes dos dados que a subsidiaram (Lei nº 8.666, de 1993, art. 6º, IX, "f");

4.7.2 detalhada em seus custos unitários (Lei nº 8.666, de 1993, art. 7º, § 2º, inciso II);

4.7.3 detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666, de 1993, art. 7º, § 2º).

Jurisprudência do TCU acerca da estimativa ou pesquisa de preço em contratações na área de Tecnologia da Informação:

"32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma 'cesta de preços aceitáveis'. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como 'cesta de preços aceitáveis' pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprásnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

34. Assim, não somente os 'preços praticados no âmbito da Administração Pública', conforme redação dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do acórdão recorrido, devem ser tomados como referência pelos gestores do [...] ao aferir os valores ofertados pelas empresas [...], mas sim todos aqueles considerados válidos - que não representem viés - para a faixa de preços aceitável. Cabe, portanto, retirar tal expressão dos mencionados subitens do Acórdão nº 2.400/2006 - Plenário, para que a pesquisa de preços a ser efetivada pelos gestores do [...], em conjunto com as contratadas, se amolde aos parâmetros considerados válidos pelo Tribunal (conforme indicados no item precedente deste voto).

35. No que tange ao texto constante do item 10 do Voto Revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de que teria 'ocorrido uma leitura inadequada de que os preços praticados na Administração Pública seriam o único parâmetro', nota-se, a partir do raciocínio que desenvolvi nos itens precedentes, que os preços de contratação em órgãos públicos não podem, por um lado, ser ignorados, nem, por outro, serem utilizados como parâmetro único para se aferir sobrepreço ou superfaturamento. O que defendo, repito, é a construção de uma 'cesta de preços aceitáveis' que auxiliem os gestores e os órgãos de controle a identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado.

36. Além disso, qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas e, especialmente com relação a serviços, levando-se em conta as condições de contratação específicas de cada caso analisado (fatores a serem considerados: quantidade contratada, necessidade de parcelamento na entrega do produto, local de entrega do produto ou da prestação do serviço, impostos incidentes nesse local, exigências de qualificação da equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica pelo contratado, entre tantos outros).

37. Destaco que a utilização de fontes que não sejam capazes de espelhar o mercado de TI para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público - como sites na Internet, inclusive internacionais -, pode servir apenas como mero indicativo para o gestor ou para os agentes de controle, sem que sirvam, por si sós, para imputação de sobrepreço ou superfaturamento." Acórdão nº 2170/2007 Plenário

Sobre a pesquisa de preços praticados pelo mercado, estabelece a IN SLTI/MPOG nº 4, de 2010:

"Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo: [...]"

IV - elaboração, pelos Integrantes Administrativo e Técnico, do orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas;"

4.8. Forma de seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

4.8.1 a caracterização do serviço como comum ou não (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, art. 1º, parágrafo único);

4.8.2 a justificativa para o tipo e a modalidade de licitação a serem utilizados;

4.8.3 o direito de preferência previsto nos arts. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

4.8.4 o direito de preferência previsto no Decreto nº 7.174, de 2010 (art. 5º);

4.9. Critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

4.9.1 os critérios de habilitação, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666, de 1993, arts. 30; 3º, § 1º, e 44, § 1º);

4.9.2 critérios técnicos obrigatórios, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666, de 1993, arts. 3º, § 1º e I, e 44, § 1º);

4.9.3 no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor, técnica, os critérios técnicos pontuáveis, com as respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666, de 1993, arts. 3º, § 1º e inciso I, e 44, § 1º);

Jurisprudência do TCU sobre critérios técnicos pontuáveis:

"9.2.3. em atenção ao princípio da eficiência e ao previsto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, nas contratações de fornecimento de serviços de tecnologia da informação, abstenha-se de utilizar indiscriminadamente critérios de pontuação que valorem apenas as experiências passadas dos licitantes, como aqueles aferidos pela apresentação de atestados de execução de serviços, e considere a existência de três grupos de critérios de pontuação: os baseados na experiência passada da licitante (por exemplo, atestados de execução de serviços), os baseados na sua situação atual (por exemplo, certificações) e os parâmetros de execução contratual que o licitante pode oferecer na sua proposta técnica (por exemplo, índice mensal

máximo de defeitos no software), balanceando o peso de cada grupo de acordo com o tipo do objeto a ser contratado;

9.2.4. em atenção aos princípios da transparência e da eficiência, faça constar nos editais de licitação do tipo 'técnica e preço', para cada atributo técnico da planilha de pontuação técnica, além do número de pontos atribuídos pelo atendimento ao atributo, o total de pontos obtido pela multiplicação dos pontos atribuídos pelo peso do fator de pontuação, bem como o percentual deste total de pontos em relação ao total de pontos da avaliação técnica;

9.2.5. abstenha-se de incluir critérios de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame, a exemplo dos quesitos que pontuam os licitantes que possuírem, já na abertura da licitação, determinadas estruturas, tais como plataformas de treinamento à distância e suporte remoto por meio de linha telefônica 0800;

9.2.6. ao determinar a apresentação de certificação de qualidade como critério de pontuação, evite o direcionamento a um certificado específico, estabelecendo a aceitabilidade de todas as certidões idôneas disponíveis no mercado, emitidas por entidade certificadora independente, não mencionando produtos específicos, senão a título exemplificativo;

9.2.7. atente para as orientações contidas nos Acórdãos nº 1.094/2004, nº 116/2006 e nº 786/2006, todos do Plenário do TCU, aplicando-as, no que couber, aos editais de licitação destinados à contratação de serviços de informática similares aos ali tratados;" Acórdão nº 1910/2007 Plenário

4.9.4 no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, planilha contendo, para cada atributo técnico da planilha de pontuação, sua contribuição percentual com relação ao total da avaliação técnica (Acórdão nº 1.910/2007 - Plenário, itens 9.2.3 e 9.2.4);

4.9.5 o critério de aceitabilidade de preços unitários e globais (Lei nº 8.666, de 1993, art. 40, X);

4.9.6 o critério de julgamento que será utilizado (Lei nº 8.666, de 1993, art. 45);

4.10. Adequação orçamentária (Lei nº 8.666, de 1993, art. 7º, § 2º, inciso III).

73. No caso, verifica-se que a definição do objeto foi delimitada por meio do Termo de Referência, que especificou, descreveu e justificou o objeto com os detalhes técnicos presumidamente satisfatórios a sua execução, considerando que tais especificações fogem aos limites do conhecimento técnico-jurídico desta Consultoria Jurídica.

74. Entretanto, além das recomendações descritas no item 72 deste Parecer, algumas questões aventadas no TR necessitam de melhor esclarecimento, conforme se apontará em seguida.

75. No ponto 2.4, a área técnica demandante do MMA apontou e transcreveu os incisos I à III, mas fundamentou tal escolha nos incisos II (2.4.3), III e IV (2.4.2) do artigo supracitado. Sugere-se melhor explicitação da fundamentação quanto a realização pelo SRP. *Vier*

76. No ponto 3, sugere-se sua complementação para incluir a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, bem como os normativos apontados no item II.4, letra D, deste Parecer.

77. Em relação aos pontos 8 e 18, faz-se necessário que o órgão gerenciador consolide as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, seu e de todos os órgãos participantes, promovendo a adequação do termo de referência, para atender os requisitos de padronização e racionalização, conforme já explicitado.

78. Sugere-se, também, que seja esclarecido se o Serviço Florestal Brasileiro figura nestes autos como órgão participante. Em caso afirmativo, deve-se juntar aos autos manifestação de interesse do SFB, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 7.892, de 2013.

79. Registra-se, ainda, que alguns itens que são recomendado pela AGU não constam do Termo de Referência, sendo assim, sugere-se que, se o Gestor entender que tais itens não são necessários ao caso concreto, que se manifeste a respeito. Sugere-se, inclusive, que os itens relativos ao Objeto e às Sanções Administrativas observem o modelo da Advocacia-Geral da União e que seja acrescentado item específico sobre critérios de Sustentabilidade Socioambiental.

80. Ressalta-se, por fim, que a escolha dos serviços relacionados para contratação é ato discricionário do Administrador Público e seus agentes designados, não cabendo a este órgão jurídico aferir se são, ou não, os mais adequados e necessários para a atividade funcional do Ministério do Meio Ambiente, recaindo sobre aquele a obrigação de zelo aos princípios da moralidade, razoabilidade, impessoalidade e eficiência.

F) PESQUISA DE PREÇOS E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

81. A pesquisa de preço deve ser realizada de modo a permitir a correta estimativa do custo do objeto ou serviço a ser contratado, a definição dos recursos orçamentários para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes. Nesse sentido:

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

82. As informações resultantes da pesquisa de preços e uma análise fundamentada dos valores ofertados em relação à prática mercadológica devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, a fim de possibilitar que a autoridade competente avalie sobre as vantagens e a economicidade da contratação que se pretende levar a efeito. Veja-se manifestação do TCU a respeito do tema (itens 1.5.1.2 e 1.5.1.3, TC-015.455/2009-0, Acórdão nº 4.442/2010-1ª Câmara, publicado no DOU de 28.07.2010, S. 1, p. 188 e Acórdão nº 265/2010-Plenário, TC-024.267/2008-1, rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 24.02.2010). O Tribunal de Contas da União recomenda que:

Acórdão 2876/2008 – Segunda Câmara

Faça constar, dos processos administrativos instaurados com vistas à aquisição de bens ou à contratação de serviços, a **devida justificativa para os preços pactuados, em atenção aos princípios da economicidade e eficiência**. Grifo acrescido.

83. Nos termos do art. 2º da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, a pesquisa de mercado deverá ser realizada da seguinte forma:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

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

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

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

84. Ressalta-se que a pesquisa de preços praticados por empresas privadas deve ser direcionada a empresas do ramo pertinente à contratação desejada, que detenham capacidade técnica e jurídica para a execução do serviço, e que não tenham vínculo societário entre si. Recomenda-se descrever a caracterização completa das empresas consultadas, a indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada, com a data e local da expedição, e apontar a adequação aos valores praticados no âmbito da Administração Pública.

85. Ademais, tendo em vista a exigência de se realizar uma pesquisa de mercado de maneira mais ampla possível, entende-se que a escolha de um dos parâmetros acima apontados não exclui a possibilidade de utilização concomitante de outros parâmetros, especialmente quando no caso concreto se verifica que a pesquisa feita com base em um só parâmetro não teve a amplitude devida. Veja-se o que afirma no Manual de Convênios do Tribunal de Contas da União e jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Para calcular o custo do objeto proposto, o interessado deverá realizar prévias pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Também poderá se valer de informações contidas em bancos de dados informatizados, pesquisas na internet, publicações especializadas e outras fontes.

Assim, para justificar os preços adotados em relação aos demais serviços, a [...] apresentou cotações de mercado. Importa ressaltar que, em regra, foi apresentada apenas uma cotação para cada serviço. Tal fato vai de encontro à jurisprudência do TCU, que afirma que no caso de não se obterem preços referenciais nos sistemas oficiais, para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. A jurisprudência do TCU é vasta nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, 3.667/2009-2ª Câmara e 3.219/2010-Plenário (Acórdão nº 1.266/2011 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo nº 002.573/2011-3)

A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública (Acórdão nº 2.463/2008 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo nº 001.419/2007-6)

Grifos acrescidos.

86. E ainda, conforme já transcrito, a jurisprudência do TCU acerca da estimativa ou pesquisa de preço em contratações na área de Tecnologia da Informação é no seguinte sentido:

“32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma ‘cesta de preços aceitáveis’. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como ‘cesta de preços aceitáveis’ pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

34. Assim, não somente os ‘preços praticados no âmbito da Administração Pública’, conforme redação dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do acórdão recorrido, devem ser tomados como referência pelos gestores do [...] ao aferir os valores ofertados pelas empresas [...], mas sim todos aqueles considerados válidos - que não representem viés - para a faixa de preços aceitável. Cabe, portanto, retirar tal expressão dos mencionados subitens do Acórdão nº 2.400/2006 - Plenário, para que a pesquisa de preços a ser efetivada pelos gestores do [...], em conjunto com as contratadas, se amolde aos parâmetros considerados válidos pelo Tribunal (conforme indicados no item precedente deste voto).

35. No que tange ao texto constante do item 10 do Voto Revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de que teria ‘ocorrido uma leitura inadequada de que os preços praticados na Administração Pública seriam o único parâmetro’, nota-se, a partir do raciocínio que desenvolvi nos itens precedentes, que os preços de contratação em órgãos públicos não podem, por um lado, ser ignorados, nem, por outro, serem utilizados como parâmetro único para se aferir sobrepreço ou superfaturamento. O que defendo, repito, é a construção de uma ‘cesta de preços aceitáveis’ que auxiliem os gestores e os órgãos de controle a identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado.

36. Além disso, qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas e, especialmente com relação a serviços, levando-se em conta as condições de contratação específicas de cada caso analisado (fatores a serem considerados: quantidade contratada, necessidade de parcelamento na entrega do produto, local de entrega do produto ou da prestação do serviço, impostos incidentes nesse local, exigências de qualificação da equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica pelo contratado, entre tantos outros).

37. Destaco que a utilização de fontes que não sejam capazes de espelhar o mercado de TI para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público- como sites na Internet, inclusive internacionais -, pode servir apenas como mero indicativo para o gestor ou para os agentes de controle, sem que sirvam, por si sós, para imputação de sobrepreço ou superfaturamento." Acórdão nº 2170/2007 Plenário

87. Ressalta-se que não compete a esta Consultoria Jurídica atestar preços, avaliar a pesquisa de preços e tampouco decidir pelas especificações técnicas dos bens a serem adquiridos. Cabe, tão somente, assegurar de que esses fatores sejam considerados na instrução do presente processo.

88. No caso em análise, *a priori*, verifica-se ausência de documentos demonstrativos da pesquisa de preço e da devida fixação e fundamentação da estimativa de preço, visto que não consta nos autos a respectiva análise fundamentada dos valores ofertados em relação à prática mercadológica, nem planilha com a consolidação da pesquisa com as propostas de preços (Mapa Comparativo de Preços), nem despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa.

89. Dessa forma, sugere-se o retorno dos autos para cumprimento do acima disposto, bem como observância das normas da Portaria MMA nº 14, de 31 de janeiro de 2012, especialmente quanto ao artigo 16 e parágrafo único do artigo 20.

90. Quanto à disponibilidade orçamentária, vale dizer que a Lei nº 8.666, 1993, no art. 7º, §2º, III, dispõe que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

(...) qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II) somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.

91. Entretanto, parágrafo 2º do artigo 7º do Decreto nº 7.892, reza que na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. Todavia, registra-se que consta nos autos Despacho no sentido de atestar a existência de recursos orçamentários necessários para cobrir as despesas decorrentes das futuras contratações.

92. Por fim, a título de recomendação, alerta-se que a racionalidade na utilização do erário é algo que deve ser prezado pelo Gestor Público, cabendo a ele, nas margens de sua discricionariedade, equalizar as necessidades emergentes da Administração Pública com os custos e benefícios a serem produzidos pelos atos administrativos que eventualmente vier a escolher.

G) AUTORIZAÇÃO DA LICITAÇÃO

93. Consoante estabeleceu o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, faz-se mister que a autoridade competente autorize a abertura da licitação. Nesse passo, consta nos autos o Despacho s/nº, de 27 de janeiro de 2017, no qual o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração ratifica a aprovação do Termo de Referência e autoriza a realização do procedimento licitatório, na modalidade de pregão Eletrônico, no Sistema de Registro de Preços.

94. Todavia, vale apontar o dever de observância ao Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, que determina que a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio devem ser autorizadas expressamente pelo respectivo ministro de Estado, sendo vedada a delegação para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

H) PREGOEIRO

95. O pregão, diferentemente das modalidades licitatórias prevista na Lei nº 8.666, de 1993, é conduzido por um pregoeiro, designado pela autoridade competente, e sua respectiva equipe de apoio, tendo como incumbências o "recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor" (Art. 3º, IV do Decreto nº 5.450, de 2005).

96. A escolha do pregoeiro e de sua equipe de apoio por parte da autoridade competente não é integralmente livre. O primeiro deverá ser servidor do órgão ou entidade promotora da licitação enquanto que sua equipe de apoio deverá ser formada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego na Administração (Art. 3º, IV c/c art. 3º, §1º, ambos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002).

97. É o que prescreve também o art. 10 do Decreto nº 5.450, de 2005:

Art.10. As designações do pregoeiro e da equipe de apoio devem recair nos servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, ou de órgão ou entidade integrante do SISG.

§1º A equipe de apoio deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, pertencentes, preferencialmente, ao quadro

permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

§2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares.

§3º A designação do pregoeiro, a critério da autoridade competente, poderá ocorrer para período de um ano, admitindo-se reconduções, ou para licitação específica.

§4º Somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que reúna qualificação profissional e perfil adequados, aferidos pela autoridade competente.

98. Presume-se, pois, que a legislação de regência foi observada a contento no presente processo, conforme o Despacho s/nº, de 26 de janeiro de 2017 (fl. 173), de designação na função de Pregoeira a servidora Simone Márcia Borges e como Equipe de Apoio o servidor Vinícius Mendes Machado.

I) MINUTAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E DO CONTRATO

99. O edital da licitação consiste em "o ato pelo qual a Administração divulga as regras a serem aplicadas em determinado procedimento de licitação", traduzindo-se em "uma verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras que estabelece". [6]

100. No caso versado nos autos, a minuta de edital deve ser analisada sob a orientação do art. 9º do Decreto nº 7.892, de 2013:

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

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

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

§ 2º Quando o edital prever o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região.

§ 3º A estimativa a que se refere o inciso III do caput não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante.

§ 4º O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014) Grifos acrescidos.

101. **Verifica-se, pois, que a minuta de edital NÃO se encontra totalmente em consonância com o artigo supracitado e nem com o modelo recomendado pela AGU. Sugere-se, pois, que, após a adequação do TR, seja a minuta de Edital refeita, observando as novas especificações do TR, contendo todas as determinações legais (notadamente no que tange aos incisos II, IV, V, VII supracitados) e seguindo o modelo da AGU.**

102. Vale esclarecer que, segundo a Controladoria-Geral da União, os órgãos participantes e gerenciador não podem efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de até 25% previsto no parágrafo 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993 em suas contratações. De acordo com o estabelecido no parágrafo 1º do artigo 12 do Decreto nº 7.892, de 2013, é vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ARP, inclusive o acréscimo de que trata o parágrafo 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993. Todavia, de acordo com o § 3º do art. 12 do Decreto nº 7.892, de 2013, os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993. Dessa forma, a alteração só é possível no contrato decorrente da ata de registro de preços (art. 65 da Lei nº 8.666/1993) e não na ata em si. Por fim, cabe destacar que os

contratos decorrentes do SRP devem ser assinados dentro do prazo de validade da ata de registro de preços (§ 3º do art. 12 do Decreto nº 7.892/2013).

103. Em relação à minuta da Ata de Registro de Preço, o Administrador deve observar as normas que disciplinam a assinatura da ata de registro de preços, a contratação, a revisão dos preços registrados, negociações, revogação da ata de registro de preços e cancelamento do registro de fornecedores, previstas nos arts. 13 a 21 do Decreto nº 7.892, de 2013. No caso, verifica-se que tais normas foram respeitadas.

104. No que concerne à minuta de contrato, verificou-se que, em que pese a observância dos requisitos mínimos elencados no artigo 55 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a minuta não se encontra em harmonia com o que foi estabelecido no Termo de Referência e no Edital, contendo, inclusive diversas divergências (a exemplo das condições de pagamento dos serviços, das obrigações da contratante e contratada, das sanções administrativas, da garantia contratual, entre outras). Sugere-se, ainda, que se observe a minuta padrão confeccionada pela AGU.

105. Vale lembrar que esta Consultoria Jurídica há tempos recomenda que não haja cláusulas ou subcláusulas com simples remissão a outros documentos, e que o edital, o contrato e o termo de referência devem estar em harmonia e sem contradições.

106. Recomenda-se, ainda, que haja remissão à Lei nº 8.248, de 1991, e ao Decreto nº 7.174, de 2010, na parte preambular das minutas de edital e do contrato.

107. Por fim, convém informar que a Advocacia-Geral da União possui comissão permanente de atualização de minutas de termo de Referência, Editais e Contratos, instituída pela Portaria nº 10, de 10 de agosto de 2012, da Consultoria-Geral da União. Portanto, recomenda-se que sempre que o órgão for elaborar termo de referência, edital ou contrato retire o modelo mais atualizado na página da AGU na internet (<http://www.agu.gov.br>).

108. Dessa forma, preconiza-se que os órgãos e secretarias do MMA sempre utilize, quando aplicáveis, as minutas padronizadas de editais e contratos e de **roteiro parametrizado de instrução dos autos (conhecidos "check-lists")** e, ao efetuar alterações no texto-base, que se dê destaque em negrito, informando em Nota Técnica todas as alterações efetuadas antes de encaminhar os autos a esta Consultoria Jurídica.

III – CONCLUSÃO

109. FRENTE AO EXPOSTO, nos termos do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, opina-se pela devolução dos autos à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação para conhecimento e adoção das providências relacionada às recomendações e sugestões feitas neste parecer, em especial no que tange aos itens 28, 32, 38, 49/53, 61, 72, 74/79, 88/89, 94, 101/102 e 104/108.

110. Registra-se, ainda, que não há manifestação do Assessor Especial de Controle Interno, conforme determina a Portaria MMA nº 14, motivo pelo qual recomenda que tal falha procedimental seja sanada, antes do reenvio do presente processo a esta Consultoria Jurídica.

111. É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 16 de fevereiro de 2017.

TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

[1] <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>

[2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

[4] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

[5] Portaria Corregedoria/CNJ nº 237, de 23 de outubro de 2009.

[6] Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053252.PDF>

Documento assinado eletronicamente por TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 22811243 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA. Data e Hora: 16-02-2017 22:39. Número de Série: 8075252589116602017. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO GERAL DE ATOS, CONTRATOS E AJUSTES - CONJUR

DESPACHO n. 00326/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001550/2016-47

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

1. Aprovo o **PARECER n. 00108/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU** por seus jurídicos fundamentos, destacando que se trata de manifestação jurídica condicionada, devendo a Administração, antes da efetiva licitação, atender à instrução dos autos quanto aos elementos indicados no Parecer sob exame.

Ante o exposto, sem adentrar nos aspectos meritórios do ato administrativo, opina-se pela viabilidade jurídica da pretensa contratação, devendo ser observadas as recomendações do presente Parecer, especialmente, os itens 28, 32, 38, 49/53, 61, 72, 74/79, 88/89, 94, 101/102 e 104/108.

3. Por fim, cumpre destacar a prescindibilidade de devolução dos autos a esta Consultoria Jurídica para manifestação sobre o cumprimento das recomendações acima, conforme consolidado no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU manual_de_boas_praticas_consultivas_-_4-_edicao_revista_e_ampliada%202016.pdf), *verbis*:

BCP nº 5 Enunciado Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

4. Ao Setor de Apoio Administrativo CONJUR-MMA, para preliminarmente anexar ao presente processo (NUP) cópia da Portaria MMA nº 14 de 31 de janeiro de 2012 (publicada no Boletim de Serviço 01/2012 de 31/01/2012), após, restituir os autos à CGGA para as providências decorrentes.

Brasília, 20 de fevereiro de 2017.

TÂNIA MARA ARRAIS MONTEIRO
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA-GERAL DE ATOS, CONTRATOS E AJUSTES
CONSULTORA JURÍDICA - SUBSTITUTA
CONJUR-MMA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001550201647 e da chave de acesso 44f29cc9

Documento assinado eletronicamente por TANIA MARA ARRAIS MONTEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 24970884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TANIA MARA ARRAIS MONTEIRO. Data e Hora: 20-02-2017 15:24. Número de Série: 10612. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

EM BRANCO