



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - ASSESSORIA JURÍDICA**

Ed. Sede/DPF – SAS Q. 06 Lotes 09/10, Brasília/DF – CEP: 70.037-900

Fone: (61)2024-8422 Fax: (61) 2024.8445

Home Page: <http://www.dpf.gov.br> E-mail: assjuri@dpf.gov.br

DESPACHO Nº.: 155/2012-AJ/GAB/DPF

PROT. Nº: 08206.001098/2012-60 (Vol. I)

INT.: CGTI/DPF

ASS.: Pregão eletrônico- SRP. Aquisição de material de informática.


Valor estimado: R\$ 20.419.262,87.

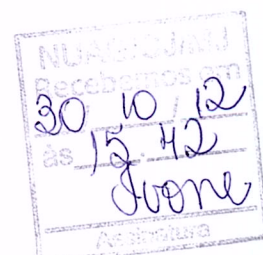
Senhor Coordenador-Geral,

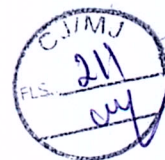
Encaminhem-se os autos à CGLEG/CONJUR/MJ, para análise e manifestação, nos termos do Ofício de nº 109/2011-GAB/CONJUR/MJ.

E, por conseguinte, sejam os autos devolvidos a este setor jurídico para conhecimento e providências.

Brasília/DF, 26 de outubro de 2012.


ROSELETTE PAIVA DA SILVA
Advogado da União/AGU
Assessor Técnico Jurídico/DG/DPF






Recebido Neste Núcleo em 30 outubro/2012

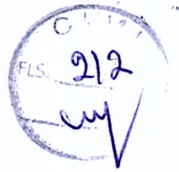
Encaminhe-se o presente, à Coordenação de Licitações e Contratos Administrativos para as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições regimentais.

CJ, 30 de outubro de 2012


EDJANE MOTA MONTARROYOS ZIMMER
Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA



PARECER Nº 1217/2012/COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGU/AGU
PROCESSO Nº 08206.001098/2012-60.
INTERESSADO: Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI/DG/DPF.
ASSUNTO: Tecnologia de Informação. Atualização e Modernização do Parque de Informática.

Valor de R\$ 20.419.262,87

I – CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.
Procedimento licitatório para registro de preços, na modalidade pregão eletrônico do tipo menor preço por item, para provável aquisição futura de material de informática objetivando a atualização e modernização tecnológica do parque computacional pessoal do Departamento de Polícia Federal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

II – Necessidade de adoção de providências pela área competente.

III – Pelo prosseguimento, desde que sanadas as irregularidades apontadas neste Parecer.

Sr. Coordenador-Geral,

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório para registro de preços na modalidade pregão eletrônico do tipo menor preço por item, para provável aquisição futura de bens de tecnologia da informação, objetivando a atualização e modernização tecnológica do parque computacional pessoal do Departamento de Polícia Federal.
2. Com efeito, instruem o presente procedimento administrativo:
 - a) Documento de oficialização da demanda – DOD (fls. 01/01v);
 - b) Análise de Viabilidade da Contratação (fls. 02/02v) – o documento deverá ser assinado pela responsável da área administrativa;
 - c) Plano de Sustentação (fl. 03) – o documento deverá ser assinado pela responsável da área administrativa;
 - d) Estratégia da Contratação (fls. 04/05) – o documento deverá ser assinado pela responsável da área administrativa;
 - e) Análise de riscos (fl. 06) – o documento deverá ser assinado pela responsável da área administrativa;
 - f) Termo de Referência (fls. 160/174);
 - g) Propostas comerciais (fls. 86/159v);
 - h) Planilha comparativa de preços (fls. 83/84);
 - i) Portaria de designação de pregoeiro e equipe de apoio (fl. 175);
 - j) Minuta de Edital e anexos (fls. 176/209);
 - l) Planilha de preço máximo admissível (fls. 203V.)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS



m) Despacho nº 155/2012 – AJ/GAB/DPF, encaminhando o processo para análise da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça (fl. 210).

3. Em síntese é o relatório.

II - DO MÉRITO DA CONTRATAÇÃO

4. No mérito, a CGTI/DG/DPF pretende registrar preços para adquirir 14 (quatorze) bens de informática (*scanner*, projetor multimídia, *switch*, impressora portátil, monitor *touch screen*, notebook, leitor de *smartcard*, multifuncional laser colorida, *nobreak*, rack de piso de 42U, KVM de 16 portas, HD externo, unidade de fita e *pen drive*), a fim de atualizar e modernizar o parque tecnológico de todo o Departamento de Polícia Federal. A licitação será realizada na modalidade Pregão Eletrônico por menor preço por item, ao amparo da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, da Instrução Normativa nº 04/2010 – SLTI/MPOG, conforme dispositivos abaixo transcritos, haja vista tratar-se de serviços comuns, ou seja “...cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Lei nº 10.520, de 2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade Pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo Único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Decreto nº 3.555, de 2000

Art. 3º Os contratos celebrados pela União, para aquisição dos bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de Pregão, que destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

(...)

§ 2º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser concisa e objetivamente definidos no objeto do edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado, de acordo com o disposto no Anexo II.

5. Em relação a adoção da modalidade Pregão, importante reafirmar que a mesma somente poderá ser utilizada na contratação de bens e serviços comuns. Em que pese a definição de bens e serviços comuns deve-se, por ora, destacar a doutrina de Marçal Justen Filho e de Joel Menezes Niebuhr, *verbis*:

(...) bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio¹.

Em apertadíssima síntese, para qualificar bem ou serviço como comum é necessária: a) que, uma vez definidas as especificações do objeto de modo objetivo, se consegue estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração, sem que eventuais variações técnicas existentes entre produtos que atendam tais especificações sejam importantes ou decisivas para a avaliação da proposta que melhor satisfaz o interesse público; b) que as especificações técnicas do bem ou serviço sejam usuais no mercado; c) que estrutura procedimental do pregão, menos

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)*. 4ª Edição., São Paulo, Dialética, 2005, p. 30.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS



formalista e mais célere, não importe prejuízo à análise da qualidade do objeto licitado nem ao interesse público.²

6. Em síntese, a lei que institui o pregão define que bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital. No entanto, a denominação de “comum” não se refere a objeto sem sofisticação ou desenvolvimento.

7. Portanto, o conceito de “bens e serviços comuns” inclui o simples, o padronizado, o rotineiro e ainda aqueles que podem ser descritos objetivamente. Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

No tocante à adequação da modalidade de licitação escolhida, entendo que os produtos/serviços demandados pelo TST podem se enquadrar como bens comuns, uma vez que apresentam padrões claros de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, compatíveis com o padrão de mercado, nos termos do art. 2º, § 1º, do Decreto n. 5.450/2005.³

8. Corroborando com a tese, verifica-se que os equipamentos descritos no item 5 do Termo de Referência (fls. 159/169) justificam a adoção do Pregão, tendo em vista que os bens a serem contratados são usualmente comercializados no mercado, senão vejamos:

2.6 – O objeto possui padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e se apresenta sob identidade e características padronizadas estando disponível, a qualquer tempo, no mercado próprio.

2.7. – Portanto, ao amparo da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto nº 3.555, de 2000, o objeto por afigurar-se à definição de bem ou serviço comum, pode, portanto, ser licitado por meio da modalidade Pregão, sendo este o entendimento do Tribunal de Contas da União.

9. Nota-se nestes autos que, além da modalidade pregão eletrônico, área optou pela utilização do Sistema de Registro de Preços, em consonância com o art. 15, inciso II, da Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1.993, segundo o qual as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por tal modalidade.

10. A matéria foi regulamentada pelo Decreto nº 3.931 de 19 de setembro de 2001, em que são elencadas as hipóteses que autorizam a adoção do Sistema de Registro de Preços, *verbis*:

Art. 2º- Será adotado preferencialmente o SRP nas seguintes hipóteses:

- a) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- b) quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração, para o desempenho de suas atribuições;
- c) 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;
- d) quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

² NIEBUHR, Joel Menezes. *Pregão – Presencial e Eletrônico*, 4ª Edição, Curitiba, Zênite, p. 68

³ Acórdão 1114/2006 - Plenário



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS



Parágrafo único: poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

11. Nesse sentido, a área demandante assinalou por intermédio do subitem 19.2 do Termo de Referência, que:

"(...) 19.2. Em consonância com o Decreto nº 3931/2001, verifica-se a viabilidade de realização de licitação sob o regime de registro de preços por prazo fixo e determinado para os bens em tela. (...)”

12. Logo, pode-se concluir pela possibilidade da contratação almejada.
13. Passamos à análise da instrução processual e dos documentos essenciais à efetivação da contratação almejada.

III - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

III.A- Do Planejamento da Contratação. Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010

14. As contratações de bens e serviços na área de TI devem ser precedidas de um adequado planejamento.

15. Assentou o TCU a respeito:

20. [...] conforme o Acórdão 1.292/2003 - Plenário, 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

16. Neste sentido, evidencia-se a aplicabilidade da Instrução Normativa nº 04, de 2010, conforme determina o art. 1º do citado normativo, tendo em vista tratar-se de contratação de empresas especializadas para o fornecimento dos produtos de informática descritos no item 4 deste Parecer.

17. Dessa feita, para a regularidade procedimental, deverá ser observada a fases de planejamento da contratação, previstas no art. 8º da Instrução Normativa em análise.

18. O planejamento da contratação, em apertada síntese, significa que o órgão demandante deverá analisar a viabilidade e os riscos da contratação, elaborar o plano de sustentação e a estratégia da contratação e, por fim, confeccionar o Termo de Referência, documento contendo os elementos essenciais da contratação pretendida.

19. A fase de Planejamento da Contratação, conforme define o art. 9º da Instrução Normativa nº 04, de 2010, inicia-se com o Documento de Oficialização da Demanda, que, necessariamente, deverá conter⁴:

⁴ Art. 9º da IN/MPOG nº 04, de 2010.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS



- a) necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI;
- b) explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação;
- c) indicação da fonte dos recursos para a contratação; e
- d) indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação, sem prejuízo da indicação, do integrante técnico e do integrante administrativo para compor a equipe de planejamento, conforme previsto no inciso III, do art. 2º da IN/MPOG nº 04/2010.

- 20. Referido documento encontra-se acostado à fl. 01.
- 21. Ainda quanto às exigências da IN/MPOG nº 04/2010, verifica-se que a CGTI/DG/DPF elaborou a Análise de Viabilidade da Contratação (fls. 02/02v), o Plano de Sustentação (fl. 03) a Estratégia da Contratação (fls. 04/05), e a Análise de Riscos (fl. 06).
- 22. Quanto aos requisitos dos referidos documentos, deve-se destacar que os mesmos estabelecem exigências estritamente técnicas, que não se inserem na competência desta Consultoria Jurídica. Assim sendo, recomenda-se que a autoridade competente da CGTI/DG/DPF analise e ateste o cumprimento das exigências acima referidas.

III.B – Análise do Termo de Referência

- 23. Quanto ao Termo de Referência, deve-se afirmar que o mesmo fora elaborado em consonância com a legislação de regência, restando apenas tecer as seguintes observações.
 - especificar melhor o objeto do item 1;
 - justificar especificações (item 5) e quantitativos (item 8), uma vez que tais elementos poderá ensejar na restrição do caráter competitivo do certame; e
 - efetuar o fracionamento dos itens, tendo em vista os diversos locais de entrega (Anexo II).
- 24. Ressalte-se que as especificações, o fracionamento do objeto e as justificativas são elementos estritamente técnicos, que refogem ao âmbito de análise deste órgão de assessoramento jurídico.
- 25. Entretanto, é necessário ressaltar que, ainda em relação ao Termo de Referência, verifica-se grande variação dos locais de entrega, com a possibilidade de que seja nos mais diversos estados da Federação (Anexo II, fls. 173v/174.), o que pode gerar incerteza na formulação das propostas em relação aos preços a serem ofertados para os bens, haja vista o impacto do frete no valor final do bem.
- 26. Assim sendo, este Parecerista sugere à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI/DG/DPF o fracionamento dos bens por Estado ou por Região a ser entregue, exigindo, quando da cotação das propostas, a inclusão do valor do frete para cada veículo a ser adquirido.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS



27. Sobre este tema, deve-se remeter à consideração da CGTI/DG/DPF o disposto no §1º do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993 e na Súmula 247 do Tribunal de Contas da União que estabelecem como regra a necessidade do máximo fracionamento do objeto, senão vejamos:

Lei nº 8.666, de 1993

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

Súmula TCU 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

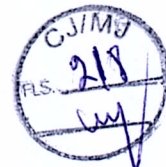
28. Dessa maneira, é importante que a área técnica analise o disposto na Súmula 247 do Tribunal de Contas da União que exige, para elidir a contratação unitária de itens, a demonstração nos autos da inviabilidade técnica e econômica do fracionamento, bem como que a adjudicação do item por preço global não implique em prejuízo para o conjunto do objeto ou perda de economia de escala.
29. Assim sendo, como forma de atender aos requisitos exigidos pelo Tribunal de Contas da União, este órgão de assessoramento jurídico, tem sugerido a fixação, no Edital, dos preços máximos admitidos por item, bem como a previsão editalícia da possibilidade de subcontratação do objeto e/ou consorciamento de empresas, conforme o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União:

Assunto: PARCELAMENTO. D.O.U. de 13.02.2006, S. 1, p. 78. Ementa: o TCU determinou à AEB que, considerando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94, e na Súmula/TCU nº 247, realizasse o parcelamento do objeto da licitação a ser promovida com vistas à contratação das obras, serviços e fornecimentos necessários à implantação e complementação do Centro de Lançamento de Alcântara e Centro Espacial de Alcântara, devendo proceder anteriormente, para fundamentar a escolha da forma de configuração dos "blocos" ou "lotes" a serem formados em função do parcelamento, a estudos técnicos que indiquem a alternativa de divisão que melhor satisfaça aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitadas as limitações de ordem técnica, sem prejuízo de realizar contratação isolada de todo o complexo ou conjunto com um licitante, mas, neste caso, desde que admitida expressamente a participação de empresas em consórcio, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto, respeitando as regras prescritas no art. 33 da Lei nº 8.666/1993 (item 9.1.1, TC-006.678/2005-4, Acórdão nº 108/2006-Plenário).

30. É de se registrar que a fixação dos preços máximos admissíveis por item obriga às licitantes a oferecer, em todos os itens de sua proposta, preço compatível com o de mercado, impossibilitando a utilização do "jogo de planilhas", bem como impedindo a perda de economia de escala pela Administração Pública.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS



III.C – Da pesquisa de mercado e dos outros documentos necessários à regularidade do Pregão Eletrônico

31. Quanto à instrução do procedimento licitatório em tela, registre-se que consta dos autos a designação prévia de pregoeiro, conforme se afere pela Portaria acostada às fls. 175.

32. Quanto à reserva orçamentária para assegurar a presente contratação, é exigível apenas antes da assinatura do contrato, já que se trata de licitação para registro de preços. De tal forma, poderá ser realizada a dotação orçamentária apenas no momento em que ocorrer as aquisições, conforme previsto na Orientação Normativa da AGU nº 20 de 2009.

33. Há de se afirmar, ainda, que foi realizada pesquisa de mercado (fls. 86/159v), elaborada tabela comparativa de preços (fls. 83/84), sendo que o preço estimado para a contratação foi de R\$ 20.419.262,87 (vinte milhões, quatrocentos e dezenove mil, duzentos e sessenta e dois reais e oitenta e sete centavos). No entanto, salienta-se a necessidade de, caso as propostas se encontrarem vencidas, proceder à sua renovação.

34. Vislumbrada a regularidade da instrução processual, ressalvados os apontamentos realizados neste Parecer, passa-se à análise da regularidade da Minuta do Edital e seus anexos.

IV – DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS

35. No que pertine à Minuta do Edital e seus anexos (fls. 176/209), sugere-se que:

- item 6.5.1: estabelecer que a proposta deverá ser apresentada “pelo valor unitário” por item;
- item 6: incluir item prevendo que o critério de julgamento será o de menor preço POR ITEM;
- item 9: incluir os documentos necessários à habilitação conforme previsto nos artigos 27 e seguintes da Lei nº 8.666, de 1993;
- item 17.: inserir a necessidade de comprovação da regularidade trabalhista antes de cada pagamento.

36. Quanto à minuta do contrato, recomendo a adoção da seguintes providências:

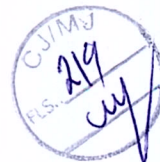
- Cláusula Quarta.: transcrever o item 17 do Edital;
- Cláusula Nona: transcrever os itens 14 e 15 do Termo de Referência; e
- Cláusula Décima: transcrever o item 21 do Edital.

V - CONCLUSÃO

37. Consigna-se que são da responsabilidade do órgão de origem deste processo, por extrapolar os limites de competência desta área jurídica, as análises que



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS



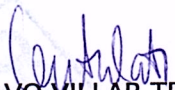
impliquem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, além dos juízos de necessidade, conveniência e oportunidade do ato a ser praticado.

38. Por fim, faz-se necessário à área técnica providenciar a autorização para contratar, emanada da autoridade competente, nos termos do Decreto nº 7.689/2012, Portaria MJ nº 493, de 16.03.12 e Portaria MPOG nº 249, de 13.06.12.

39. Em face de todo o exposto, pode-se afirmar que, mediante as alterações ora sugeridas, a Minuta de Edital encontra-se compatível com a legislação de regência, restando a mesma aprovada, nos termos do Parágrafo Único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993.


40. São as considerações pertinentes sobre o tema, que ora são submetidas à consideração superior.

Brasília, 06 de novembro de 2012.


GUSTAVO VILLAR TRIVELATO
Advogado da União
Coordenador - COLIC/CGLEG/CONJUR/MJ

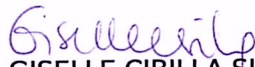
De acordo.
À consideração superior.

Brasília-DF, 06 de novembro de 2012.


JOSÉ ALBERTO SILVA DE ÁVILA
Coordenador-Geral - CGLEG/CONJUR/MJ

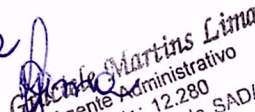
De acordo.
Ao Departamento de Polícia Federal para as providências cabíveis.

Brasília, 07 de novembro de 2012.


GISELLE CIBILLA SILVA
Advogada da União
Consultora Jurídica - CONJUR/MJ

A CPL,
Para providências
Em, 08/11/12

Ao SAD
Em, 08/11/2012
Para Providências


Valdecy Urquiza Junior
Delegado de Polícia Federal
Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação
Esplanada dos Ministérios, Bloco T, sala 220 - Brasília, DF
70.064-900 - Fone: (61) 2025.3255