



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE
MÃO-DE-OBRA
ADVOGADOS

RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDAR LOURDES BELO HORIZONTE CEP 30.170-081

PARECER n. 01382/2020/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU

NUP: 64061.009192/2020-30

INTERESSADOS: UNIÃO - 22º BATALHÃO DE INFANTARIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO TOCANTINS - EXÉRCITO/TO

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

Pregão cujo valor seja superior a R\$ 500.000,00

Administrativo – Licitação - Pregão Eletrônico –. Lei 10.520/02 e Decretos nº 10.024/19 e 7.892/2013.

I - Relatório.

1. Submete-se a esta Consultoria, para exame e parecer, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, minuta do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços, cujo objeto é a eventual contratação de serviço de manutenção preventiva e corretiva de viaturas com fornecimento de peças, no valor total estimado de R\$ 4.001.630,00.

2. Constatam dos autos os seguintes documentos:

Seq. 3

- Capa do processo de NUP (fl. s/n);
- índice (fl. s/n);
- Termo de abertura da licitação (fl. 01);
- Parte Requisitória nº 32 – PMT com solicitação dos serviços e aquisição de peças (fl. 02);
- Planilha comparativa de preços (fls. 03/06);
- Documento de Formalização da Demanda (fl. 07);
- Estudo Preliminar (fls. 08/09);
- Mapa de Riscos (fl. 10);
- Mensagem eletrônica requisitória de orçamento (fls. 11/13);
- Resposta eletrônica de empresa fornecedora (fls. 14/15);
- Orçamentos (fls. 16/32);
- Designação de pregoeiro e equipe de apoio veiculada no Boletim Interno nº 122, de 01/07/2020 (fls. 33/34);
- Quadro de IRP (fl. 35).

Seq. 5

- Nota nº 00101/2020/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, exarada pela adv. da União Claudia Fabiana, com recomendação para atualização das minutas utilizadas.

Seq. 8

- Declaração de cumprimento das recomendações exaradas na Nota nº 101/2020 (fl. 97);

- Edital de Pregão Eletrônico (fl. 98/119);
- Minuta de Termo de Referência (fls. 120/ 147);
- Ata de Registro de Preços (fls. 148/151);
- Minuta de Termo de Contrato (fls. 152/156);
- Modelo de planilha de custos e formação de preços (fl. 157).

Seq. 6

- Ofício nº 22/2020 de encaminhamento a análise desta unidade consultiva virtual (fls. s/n).

3. É o relatório.

II – Fundamentação.

II.1 – Da modalidade de licitação escolhida

4. O procedimento licitatório em comento tem por escopo a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de viaturas com fornecimento de peças, os quais foram classificados pelo órgão assessorado, como “serviços comuns”, conforme se depreende do item 4.1 do Termo de Referência (fl. 131).

5. Atestada a natureza comum dos bens pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2000, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

6. Ademais, segundo o art. 1º, §3º, do Decreto nº 10.024, de 2019, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida através da modalidade Pregão, obrigatoriamente, de maneira que a escolha do Administrador se encontra em conformidade com o regime jurídico pertinente.

7. No que concerne especificamente ao Sistema de Registro de Preços (SRP), o art. 11 da Lei nº 10.520/2002 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns.

8. Importante ressaltar que é o Decreto nº 7.892/13 que regulamenta o SRP. Seu artigo 3º, a seguir transcrito, enumera as situações nas quais poderá ser adotado o Sistema de Registro de Preços. Tais hipóteses são taxativas, cabendo ao órgão assessorado enquadrar o presente caso em uma das situações prevista na norma regulamentar.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

9. Em síntese, são requisitos para a adoção do Sistema de Registro de Preços: a) natureza rotineira e repetida da demanda a ser atendida; b) imprevisibilidade do consumo ou da demanda; e c) divisibilidade do objeto pretendido, d) multiplicidade de participantes.

10. Consta justificativa para a utilização do SRP nos itens 1.5 e 1.6 do Documento de Formalização da Demanda (fl. 07) e o órgão assessorado enquadrou a contratação nos incisos I e IV do Decreto nº 7.892/13.

11. O item 1.5 do Termo de Referência (fl. 131) estabelece que: “O prazo de vigência do contrato é de 12 meses, podendo ser prorrogado, com base no artigo 57, §1º, da Lei nº 8.666/93”. Portanto, extrai-se que será formalizado um contrato de serviço contínuo para a prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva, com fornecimento de peças, dos veículos do órgão assessorado. No entanto, o item 5.1.8 do Termo de Referência (fl. 132) estabelece que: “*Os serviços referentes à contratação não são continuados, pois o objeto a ser contratado visa a prestação de serviços de manutenção de viaturas leves e pesadas de forma descontínua, ou seja, a contratada prestará o serviço quando for necessária a manutenção da referida viatura.*”

12. No caso em tela, foi adotado o Sistema de Registro de Preços, e de acordo com o item 5.1.8 do Termo de Referência, os serviços serão realizados sob demanda, de acordo com o surgimento da necessidade, pois não há possibilidade de se definir previamente com exatidão quais peças e seu quantitativo que será utilizado nas manutenções das viaturas, bem como os tipos e quantidades de horas-homem serão necessários durante a vigência da Ata de Registro de Preços, configurando, portanto, a necessidade de contratações frequentes. Portanto, conclui-se que o objeto do presente Pregão trata-se de serviços não contínuos, a ser executados de acordo com o surgimento da demanda pela manutenção dos veículos, tanto que foram utilizadas as minutas de Edital e Termo de Referência para serviços não contínuos.

13. Cumpre esclarecer ao órgão assessorado que o Sistema de Registro de Preços mostra-se adequado quando pelo objeto a ser licitado não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado e o momento em que haverá a necessidade de execução dos serviços. Assim, quando se trata de contratações frequentes ao longo do exercício, mas que não é possível definir o quantitativo e o momento em que a necessidade pelo serviço irá surgir (no caso o serviço de manutenção preventiva e corretiva de veículos se enquadra em ambas as hipóteses – imprevisibilidade do quantitativo e contratações frequentes), é formalizada a Ata de Registro de Preços com vigência por 12 meses e sempre que houver a necessidade do serviço de manutenção, o Órgão assessorado solicita a contratação do serviço ao prestador de serviço registrado na Ata por meio de contrato ou nota de empenho.

14. Já a prestação de serviços de natureza contínua pressupõe uma periodicidade certa e definida, ainda que não haja um cronograma fixo de manutenções, mas pressupõe a existência de um serviço mensal, quinzenal, semanal, por exemplo, há casos de manutenções preventivas programadas, realizadas de forma periódica que até podem se enquadrar numa definição de serviços contínuos, mas no caso em tela, o órgão assessorado afirma que os serviços serão realizados de acordo com necessidade (item 5.1.8 do Termo de Referência), o que se conclui que essa necessidade será esporádica, havendo mês que poderá não haver demanda pelos serviços à contratada. E neste caso, como será realizado o pagamento nos meses em que não houver necessidade de manutenções nos veículos? Como será realizado o controle dos serviços já executados pela contratada? E como será realizado o controle do saldo do valor do contrato?

15. No caso dos autos, pela descrição da forma de execução dos serviços pelo órgão assessorado, não será possível definir a quantidade de serviços de manutenção que serão demandados, bem como também não será possível definir quando tais serviços serão necessários para a Administração. Então, pelo sistema de registro de preços, sempre que for necessário o serviço, é gerado um contrato ou nota de empenho para prestação daquele serviço específico e realizado o pagamento, assim sucessivamente, na próxima necessidade da prestação do serviço realiza o mesmo procedimento, até o término da vigência da Ata de Registro de Preços. Portanto, da Ata de Registro de Preços serão originados vários contratos ou notas de empenhos no decorrer da vigência de 12 meses.

16. Pelo exposto acima, orienta-se ao órgão assessorado excluir o item 1.5 do Termo de Referência (e demais itens no mesmo sentido) que estabelece a previsão do prazo de vigência da contratação de 12 meses. Pois não se deve confundir o prazo máximo de vigência da Ata de Registro de Preços, 12 meses, com o prazo de vigência da contratação oriunda da Ata de Registro de Preços, que se refere ao período necessário para as etapas de execução, de conclusão e de entrega e respectivo recebimento provisório e definitivo e pagamento.

17. Importante esclarecer que pela sistemática da forma de execução dos serviços (sempre que surgir a necessidade) constata-se que a adoção do sistema de registro de preços se mostra mais adequado, havendo um melhor controle e fiscalização por parte da Contratante, visto que serão objeto de contratos ou notas de empenho apenas os serviços necessários, sempre que surgir a demanda, evitando pagamento por serviços que porventura poderão não vir a ser executados.

18. Com a adoção do Sistema de Registro de Preços, cada contratação (que será celebrado de acordo com a necessidade de cada serviço) será oriunda da Ata de Registro de Preços, assim, recomenda-se estipular no item 1.5 do Termo de Referência o prazo de vigência de cada contratação, **de acordo com a soma dos prazos necessários para a execução do serviço, recebimento e pagamento** (ao longo da vigência de 12 meses da Ata serão originadas várias contratações que serão formalizadas por meio de Contratos ou Notas de Empenhos, de acordo com o surgimento da necessidade da execução de cada serviço de manutenção relacionado na tabela do item 1.1 do Termo de Referência às fls. 121/130.

19. Houve, à fl. 35, a divulgação dos itens a serem licitados por meio de Intenção de Registro de Preços – IRP, nos termos do §1º, do art. 4º, do Decreto nº 7.892/13, sem manifestação de interesse de outros órgãos em participar do Pregão SRP.

II.2 – Da regularidade processual

20. A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos no Decreto nº 10.024, de 2019, conjugados com as regras da Lei nº 10.520, de 2002 e da Lei nº 8.666, de 1993, necessários à instrução da fase preparatória do pregão, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências concernentes à fase externa do procedimento em momento oportuno, posterior a presente manifestação jurídica.

21. O art. 8º do Decreto nº 10.024/19 enumera os documentos necessários à instrução do procedimento, sendo que até a presente fase os oito primeiros incisos são exigíveis, a saber:

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

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

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

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

22. Cada uma das exigências do art. 8º será examinada em item específico.

II.2.1 - Do objeto

a) Da solicitação/requisição do objeto.

23. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 254/2004 – Segunda câmara, entendeu como necessário constar, em todos os processos de licitação, uma solicitação/requisição do objeto como documento inicial em processos de aquisição, uma vez que retratam a necessidade dos setores da unidade.

24. No caso dos autos, verifica-se a presença da Parte Requisitória nº 32 – PMT com solicitação dos serviços e aquisição de peças (fl. 02) e do Documento de Formalização da Demanda (fl. 07).

II.2.2 – Estudo Técnico Preliminar, do Plano Anual de Contratações - PAC e Justificativa da contratação

25. O art. 8º, inc. I, do Decreto nº 10.024/2019 estabelece que o processo relativo ao Pregão eletrônico será instruído com o Estudo Técnico Preliminar. Sendo que o inc. IV, do art. 3º do mesmo Decreto conceitua o Estudo Técnico Preliminar da seguinte forma:

IV - estudo técnico preliminar - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência;

26. Observa-se que o Decreto n. 10.024/19 passou a exigir a realização de estudo técnico preliminar em todas as contratações e não apenas naquelas destinadas à prestação de serviços.

27. Recentemente a elaboração do Estudo Técnico Preliminar no âmbito da Administração Pública Federal direta foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, a qual possui vigência a partir de 01 de julho de 2020. Vejamos:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020

Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

(...)

Diretrizes Gerais

Art. 5º Os ETP deverão evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

Art. 6º Os ETP serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.

Conteúdo

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;

XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

§ 1º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis,

flexibilizando-os sempre que possível.

§ 2º Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos do caput, apresentar as devidas justificativas no próprio documento que materializa os ETP.

§ 3º Nas contratações que utilizam especificações padronizadas estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão, poderão ser produzidos somente os elementos dispostos no caput que não forem estabelecidos como padrão.

§ 4º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

28. Em decorrência, houve a revogação dos parágrafos do art. 24, da IN nº 05/2017 e de seu Anexo III, os quais estabeleciam as diretrizes para a elaboração dos Estudos Preliminares. É o que dispõe a Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020. A saber: (grifei)

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 127, inciso IX, alínea "a", do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, resolve:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia." (NR)

"ANEXO VI

SERVIÇO DE VIGILÂNCIA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia disponibilizará, por meio de Cadernos de Logística, os procedimentos referenciais para a composição da planilha de custos e formação de preços nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra executados de forma contínua ou não em edifícios públicos." (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017:

I - os §§ 1º a 6º do art. 24;

II - o anexo III; e

III - a alínea "c" do item 7, o item 8 e a alínea "a" do item 11 do Anexo IX.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor:

I - em 1º de outubro de 2020, quanto ao inciso III do art. 2º; e

II - na data de sua publicação, quanto aos demais.

29. Assim, em todos os pregões, a partir de 01/07/2020, é necessária a elaboração do Estudo Técnico Preliminar contendo ao menos o disposto nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do art. 7º, da IN nº 40/2020, transcrita acima.

30. Verifica-se que o Estudo Preliminar (fls. 08/09) do feito não contém todos os requisitos obrigatórios por força do §2º do art. 7º da IN nº 40/2020 e não parece estar alinhado à disciplina da nova Instrução Normativa. Por isso, **recomenda-se a reelaboração do Estudo Preliminar com base nas diretrizes elencadas nos incisos do art. 7º, da IN nº 40/2020 e, com justificativa para dispensa dos requisitos facultativos descritos no art. 7º, por força do §2º deste artigo, se for o caso.**

31. No tocante à exigência de comprovação de que a presente contratação esteja contemplada no Plano Anual de Contratações (PAC) da entidade, conforme previsto na Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia e no inciso IX do art. 7º da Instrução Normativa nº 40/2020, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, não foi juntado aos autos cópia do PAC do órgão assessorado que demonstra que a presente aquisição está inserida no seu Plano Anual de Contratações. Assim dispõe a IN acima:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o Plano Anual de Contratações - PAC de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC.

Art. 2º Cada Unidade de Administração de Serviços Gerais - UASG deverá elaborar anualmente o respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

Art. 3º O Sistema PGC constitui a ferramenta informatizada, integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, disponibilizada pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia para elaboração do PAC pelas UASG dos órgãos e entidades referidos no art. 1º.

Parágrafo único. O Sistema PGC pode ser acessado no endereço eletrônico <https://pgc.planejamento.gov.br>.

32. Caso a presente aquisição não esteja prevista no PAC da UASG, recomenda-se que, oportunamente, a Administração providencie a inserção do objeto da contratação no PAC, com a devida justificativa, como autoriza o art. 11, §2º, da IN SG/ME nº 01, de 10 de janeiro de 2019, caso essa providência ainda não tenha sido adotada.

Art. 11. Durante a sua execução, o PAC poderá ser alterado mediante aprovação da autoridade máxima, ou a quem esta delegar, e posterior envio ao Ministério da Economia, por meio do Sistema PGC.

§ 1º O redimensionamento ou exclusão de itens do PAC somente poderão ser realizados mediante justificativa dos fatos que ensejaram a mudança da necessidade da contratação.

§ 2º A inclusão de novos itens somente poderá ser realizada, mediante justificativa, quando não for possível prever, total ou parcialmente, a necessidade da contratação, quando da elaboração do PAC.

33. Em relação à justificativa, observe-se que é obrigatório que o órgão justifique não apenas a necessidade, mas também a quantidade dos serviços a serem adquiridos, conforme determinação contida no art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02.

34. Neste sentido, a justificativa para a necessidade do serviço de manutenção preventiva e corretiva das viaturas consta no Estudo Preliminar e no item 1 do Documento de Formalização da Demanda.

35. Em relação à necessidade de apresentação de justificativa da quantidade para a contratação, confira-se o entendimento, que se toma como referência, exarado pela CJU/MG, segundo a Orientação Normativa nº 52/2009 (grifou-se):

ORIENTAÇÃO NORMATIVA CJU-MG Nº 52, DE 22 DE JULHO DE 2009

LICITAÇÃO. DEFINIÇÃO DO QUANTITATIVO DO OBJETO. JUSTIFICATIVA GENÉRICA. IMPOSSIBILIDADE

1 - No caso de compra de bens, a Administração deverá observar o disposto no Art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/93, justificando as quantidades a serem adquiridas em função do consumo do órgão e provável utilização, devendo a estimativa ser obtida, a partir de fatos concretos (Ex: consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis, implantação de setor, acréscimo de atividades, etc);

2 - No caso de contratação de serviços, continuados ou não, a Administração deverá observar os dispositivos da IN nº 02/08 do MPOG, destacando-se a necessidade de realização de prévio planejamento das contratações (Art. 2º) e a confecção de Projeto Básico ou Termo de Referência com justificativa detalhada da contratação, nos quais deverão constar: a motivação da contratação; os benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação; a conexão entre a contratação e o planejamento existente (Arts. 14 e 15).

Referências:

Parecer de uniformização Nº AGU/CGU/NAJ/MG-1417/2008-CMM;

Pareceres AGU/CGU/NAJ/MG: 65/07, 78/07, 79/07, 83/07, 112/07, 113/07, 139/07, 172/07, 181/07, 190/07, 202/07, 220/07, 235/07, 239/07, 253/07, 285/07, 404/07, 411/07, 415/07, 418/07, 44/07, 463/07, 464/07, 470/07, 495/07, 565/07, 566/07, 573/07, 762/07, 933/07, 953/07, 86/08, 232/08, 285/08, 310/08, 459/08, 466/08, 695/08, 776/08, 1022/08, 1186/08, 1274/08, 1340/08, 1444/08.

Acórdãos nº 304/2006 e 2.471/2008 - Plenário do TCU;

Art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/93;

Arts. 2º, 14 e 15 da IN MPOG nº 02/08

Arts. 2º e 4º do Decreto nº 2.271/97;

Art. 3º, I da Lei nº 10.520/02;

Art. 9º, III do Decreto nº 5.450/05;

Art. 8º, III, b do Decreto nº 3.555/00.

36. Recomenda-se ao Órgão assessorado juntar ao procedimento a relação com todos os veículos de sua frota oficial que serão objeto da contratação dos serviços de manutenção, indicando a marca, modelo, ano de fabricação, e demais dados dos veículos que julgar necessários. É de extrema importância que conste tal relação nos autos, para fins de parâmetro em relação à quantidade de peças e horas-homem estimadas para a presente contratação.

37. Importante esclarecer que, primeiramente, deve estar justificada nos autos, considerando as peculiaridades de cada veículo, a vantagem econômica da manutenção ao invés de seu desfazimento. Nesse caso, recomenda-se observar o critério previsto no Decreto 9.373/2018, que estabelece as classificações dos bens, conforme o seu estado de conservação e o custo para a sua manutenção e recuperação, nos seguintes moldes: (grifei)

Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou

IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

38. A propósito, o seguinte excerto de julgado do TCU: (grifei)

27. De todo modo, o TCU deve promover a imediata conversão da presente representação em TCE, diante dos robustos indícios de sobrepreço no aludido contrato, até porque não se vislumbra a adequação dos preços na contratação dos aludidos serviços de gestão da frota veicular, no período de 2009 a 2012, sob o vultoso valor de R\$ 4.464.000,00, em face da ausência da necessária pesquisa de preços à época da referida aquisição pelos gestores responsáveis, devendo-se salientar, nesse ponto, que: (i) **esse vultoso valor permitiria a aquisição, por exemplo, de aproximadamente 44 novos veículos sob o preço unitário de R\$ 100.000,00, em vez da mera gestão de veículos usados;** (ii) o mero transcurso do prazo de 4 ou 5 anos não tende a inviabilizar o trabalho de apuração sobre a regularidade dos preços contratados; (iii) **a contínua gestão de veículos usados em valores tão elevados tende a resultar em ato antieconômico, diante da evidente possibilidade de renovação da frota, em vez da sua mera gestão para a manutenção dos correspondentes veículos;** e (iv) os então gestores do Cindacta IV, aí incluídos o pregoeiro e o ordenador de despesas, teriam e têm o dever de demonstrar a correção dos correspondentes preços contratados, nos termos do art. 113 da Lei n.º 8.666, de 1993. (TCU - Acórdão no. 896/2018 - Segunda Câmara)

39. Assim, na esteira do entendimento do TCU acima, orienta-se ao órgão assessorado, justificar e demonstrar que os custos para a manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças dos veículos da frota oficial, se mostra mais vantajoso em detrimento da aquisição de novos veículos.

40. De outra sorte, recomenda-se verificar se há veículos ainda em período de garantia, caso em que deverão ser retirados do certame, na hipótese de a manutenção do fabricante ser necessária para a preservação da mesma, atraindo a hipótese de dispensa de licitação.

41. Quanto à estimativa do quantitativo de serviço de manutenção preventiva e corretiva de viaturas declara o órgão assessorado à fl. 08 do Estudo Preliminar que *“as quantidades foram estimadas com base na frota de veículos, demandas utilizadas em processos de anos anteriores e no tempo de vida útil deste material já existente nos veículos do 22º BF”*.

42. A justificativa acima é genérica, pois não demonstra a forma de cálculo que foi utilizado pelo órgão assessorado para se obter a quantidade de horas de mão-de-obra (mão-de-obra/hora) para os serviços de manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica (quantidade de cada item relativo a manutenção preventiva e corretiva dos veículos, definidos de acordo com a marca) o quantitativo e custos estimados de peças definidos em cada item da tabela do Termo de Referência.

43. Assim, constata-se que as informações acima não explicitam a forma de cálculo do quantitativo estimado de serviços e peças que serão demandados ao longo da contratação. Importante esclarecer que o **Termo de Referência deve estabelecer a periodicidade das manutenções preventivas, bem como a estimativa da quantidade de serviços de manutenção corretivas que poderão vir a ser necessárias e as peças que poderão ser substituídas ao longo da vigência do contrato** (este cálculo geralmente é realizado pela quantidade de horas técnicas necessárias para a execução dos serviços de manutenções corretivas e pela estimativa dos custos de peças a serem substituídas).

44. Percebe-se o valor de referência dos serviços previstos na tabela constante do item 1.1 do Termo de Referência (fls. 121/130) contemplam o valor unitário (total) para a execução do serviço de manutenção preventiva e corretiva - por marca da viatura - sem que haja individualização do valor para o serviço de manutenção preventiva e os serviços de manutenção corretiva. Ressalta-se que, havendo a possibilidade de se estabelecer a periodicidade e os tipos de serviços de manutenção preventiva previamente, orienta-se estabelecer um valor fixo para as manutenções preventivas periódicas (de acordo com a quantidade de mão-de-obra/hora necessárias) e um valor estimado para as manutenções corretivas e troca de peças por demanda.

45. Constata-se que há previsão de quantitativo de manutenções preventivas, corretivas e assistência técnica (com base estimativa de horas-técnicas em serviço de manutenção). No entanto, não há nos autos nenhuma documentação que efetivamente comprove que o quantitativo estipulado reflete a real necessidade da Administração. Quanto às peças, verifica-se que o assessorado estimou o valor total por marca de viatura e pretende licitá-las em conjunto com os serviços de manutenção – corretiva e preventiva – adotando o critério de maior desconto sobre a tabela do fabricante. Não constam, do feito, a lista de requisição de peças em contratações de exercícios anteriores e lista com a descrição das peças e materiais usualmente demandados para as manutenções. Assim, é fundamental que os autos sejam instruídos com estes documentos, junto da estimativa de quantidades e a sua justificativa com base no histórico dos exercícios anteriores. Além disso, deve compor o feito a lista com a descrição da quantidade de viaturas do 22º BI e informações individualizadas dos veículos como marca, modelo e ano.

46. No que diz respeito às manutenções, é correta a estimativa de horas-homem (mão-de-obra/hora) que serão necessárias por ano e multiplicar pelo valor unitário da hora-homem (mão-de-obra/hora), assim, será obtido o valor total estimado a ser gasto com manutenções, o qual será o saldo anual que o órgão poderá dispor com estes serviços. No entanto, deve ser demonstrado nos autos como o órgão assessorado obteve esse quantitativo de horas-homem (mão-de-obra/hora) para cada item discriminado na tabela do Termo de Referência.

47. Portanto, recomenda-se a juntada de planilhas de consumo com o histórico da quantidade de horas-homem em serviços de manutenção de veículos demandadas nos anos de 2018 e 2019, com seus respectivos valores em reais e planilha com consumo de peças, mês a mês, nos exercícios de 2018 e 2019, a fim de ser apurar o histórico dos custos e da quantidade de horas-homem consumidas nos serviços de manutenção e a adequação com as horas-homem estimadas neste Pregão.

48. Neste sentido, deverá o Órgão assessorado justificar como foram obtidos as quantidades estimadas em horas-homem (mão-de-obra/hora) para os serviços de manutenção para cada item descrito na tabela do item 1.1 do Termo Referência, demonstrando o cálculo realizado para a obtenção destes quantitativos, bem como justificar eventual acréscimo para o próximo exercício.

49. Dentro do paradigma da administração gerencial, é imprescindível que se demonstre a real necessidade da manutenção e da aquisição das peças de viaturas a serem adquiridas, de modo a evitar gastos inadequados.

50. Vejam-se os ensinamentos do ilustre Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“O primeiro passo de qualquer procedimento licitatório é a requisição do objeto. É sempre a partir da necessidade, manifestada por agente público, que a Administração inicia o processo com vistas à futura contratação.

Mesmo parecendo óbvio, a experiência na ação do controle tem demonstrado que não são raras as aquisições de objetos supérfluos, incompatíveis com a finalidade pretendida, ultrapassados, superdimensionados e até mesmo inúteis.

O atendimento desse requisito se faz pela resposta à seguintes quatro perguntas:

- a) por que precisa?
- b) qual o consumo previsto?
- c) que quantidade precisa?
- d) como vai utilizar?”

51. Em respeito ao Princípio da Transparência, deve constar nos autos todos os elementos capazes de demonstrar de forma cabal que o Órgão assessorado necessita exatamente da quantidade especificada para cada item, não devendo realizar, em hipótese alguma, contratações além daquelas estritamente necessárias à completa satisfação do interesse público. Daí a necessidade de sério e prévio planejamento, bem como da juntada dos documentos pertinentes aos autos.

52. Verifica-se que a pesquisa de preços para as peças teve como parâmetro o percentual de desconto sobre a tabela da montadora/fabricante, conforme se verifica de fls. 16/32 dos autos. No entanto, não foram estabelecidos na tabela do Termo de Referência a média dos percentuais de desconto obtidos na pesquisa de preços, mas sim o valor unitário de R\$1,00 para cada peça, multiplicado pelo quantitativo de peças.

53. Desta feita, por exemplo, no item 1, do grupo 1: (Fornecimento de peças de reposição com as mesmas especificações técnicas e características de qualidade de pelas de produção original (abnt nbr 15296), do fabricante Agrale, com o maior desconto sobre a tabela da montadora/fabricante) estimou-se uma quantidade anual de 70.000 peças (sem que haja demonstrativo do cálculo deste quantitativo, conforme visto neste Parecer), e o valor estimado de R\$1,00 cada peça, (e não o percentual de desconto, conforme pesquisa de preços e apontado acima), cujo resultado chega-se ao valor total do item de R\$70.000,00 (setenta mil reais) em peças apenas para o item 1 relativo aos veículos da marca agrale. No entanto, não constam nos autos a relação com os veículos da frota oficial, com a quantidade de veículos da marca Agrale que o órgão possui e a demonstração do cálculo da estimativa da quantidade de 70.000 peças que poderão a vir ser necessárias nos serviços de manutenção nos veículos da marca Agrale, a fim de se aferir se a quantidade estimada de peças (70.000) se mostra adequada em função da quantidade de veículos da marca Agrale. Supondo existir apenas 1 (um) veículo da marca Agrale, logicamente, a quantidade de 70.000 peças passíveis de serem substituídas no único veículo Agrale ao custo estimado de R\$70.000,00 não se mostrará adequado. O mesmo raciocínio é válido para os demais itens relativos às peças e aos serviços, separados de acordo com a marca dos veículos, constantes na tabela do Termo de Referência.

54. Pelo exposto acima, é de extrema importância a expressa justificativa nos autos da forma de cálculo da estimativa da quantidade de horas-técnicas dos serviços e do quantitativo e dos custos estimados das peças para este Pregão (para cada item relativo a serviços e peças na tabela do Termo de Referência) e a juntada da relação de todos os veículos de propriedade e posse do órgão, com as respectivas marcas, modelos e anos de fabricação.

55. Portanto, percebe-se que houve equívoco na estimativa das quantidades nos itens relativos às peças e na estimativa do valor unitário de R\$1,00 para as peças, uma vez que o valor unitário de R\$1,00 para peças de veículos está totalmente fora do valor de mercado, bem como difere do parâmetro utilizado na pesquisa de preços para as peças, que foi percentual de desconto sobre a tabela da montadora/fabricante e não valor unitário, o que deve ser corrigido pelo órgão assessorado no Termo de Referência.

56. Em decorrência verifica-se que constam nas tabelas enviada pelos fornecedores, por exemplo, no item 1 a quantidade de 70.000 peças ao custo de R\$1,00, o que chega ao valor estimado de R\$70.000,00. Vimos acima, que o valor de R\$1,00 para cada peça não está de acordo com o mercado, assim, logicamente 70.000 unidades de peças não corresponde a R\$70.000,00. Portanto, deve o órgão corrigir a forma de pesquisa de preços, reelaborando o quantitativo estimado de peças (se este se mostrar demasiado em função da quantidade de veículos por marca), ou caso não seja possível definir o quantitativo de peças, poderá realizar a pesquisa somente de acordo com o custo (em reais) em peças consumidas nos anos anteriores (2018 e 2019), sobre o qual incidirá a média do percentual de desconto obtido na pesquisa, cujo valor final será o valor total estimado para a presente licitação.

57. Para tanto, o órgão assessorado deverá demonstrar de forma robusta como foram definidas as quantidades e valores das peças estimadas para a presente licitação, tendo por parâmetro o consumo de peças verificado nos serviços de manutenções dos mesmos veículos nas contratações dos exercícios anteriores – 2018 e 2019. Recomenda-se ao órgão assessorado demonstrar a média de consumo de peças em manutenções em cada veículo, com os respectivos valores gastos com peças nos exercícios anteriores (2018 e 2019), o qual poderá ser utilizado para a estimativa do valor de referência das peças desta licitação, o qual, após a incidência do maior percentual de desconto ofertado pelo licitante vencedor, funcionará como um saldo anual que será previsto no Contrato para o pagamento de peças, ao final do Contrato o órgão não poderá ter excedido o aludido saldo (valor estimado anual).

58. Pelo exposto, **recomenda-se** ao órgão assessorado demonstrar o cálculo da estimativa de serviços de manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica com a respectiva justificativa do cálculo da mão-de-obra/hora, que poderá ter com base o histórico da contratação dos exercícios anteriores e justificativa de acréscimo (v.g. aumento da demanda, aumento do número de viaturas).

59. Em relação a estimativa de peças que porventura serão trocadas ao longo da contratação, ainda que não haja como se prever quais peças serão necessárias e o seu quantitativo, quanto ao valor estimado das peças, orienta-se a estimar o valor das peças que comumente são necessárias para a manutenção preventiva e corretiva das viaturas a ser gasto na futura contratação, com a previsão de eventual acréscimo como margem de segurança, tendo como parâmetro o gasto com peças nos exercícios anteriores (2018 e 2019).

60. Em resumo: no que diz respeito às manutenções, orienta-se demonstrar a forma de cálculo da estimativa da quantidade de mão-de-obra deste serviços (hora-homem) para cada marca de veículo e demonstrar a forma de cálculo da quantidade e valores das peças que poderão vir a ser trocadas. Assim, sempre que houver necessidade de manutenções e troca de peças o órgão assessorado irá realizar os pagamentos do serviço (hora-homem) efetivamente executado e das peças efetivamente substituídas e adquiridas no mês em que os mesmos forem realizados, respeitando o valor máximo anual estimado no contrato para estes serviços e para as peças, como uma espécie de saldo anual que será previsto no Contrato para o pagamento de serviços de manutenções e troca de peças, no final do Contrato o órgão não poderá ter excedido o aludido saldo (valor estimado anual).

61. Após a realização das recomendações acima, recomenda-se ao órgão assessorado definir na tabela do Termo de Referência o percentual de desconto obtido na pesquisa de preços como parâmetro para a escolha das propostas das peças, o qual será o percentual de desconto mínimo sobre a tabela da montadora/fabricante a ser ofertado pelos licitantes, ou seja, estes poderão ofertar apenas percentuais de desconto superiores ao percentual de desconto mínimo estabelecido em cada item relativo às peças constantes na tabela do item 1.1 do Termo de Referência.

62. Em respeito ao Princípio da Transparência, deve constar nos autos todos os elementos capazes de demonstrar de forma cabal que o Órgão assessorado necessita exatamente da quantidade especificada para cada item, não devendo realizar, em hipótese alguma, aquisições além daquelas estritamente necessárias à completa satisfação do interesse público. Daí a necessidade de sério e prévio planejamento.

63. Quanto à importância da justificativa do quantitativo solicitado, atenta-se para os seguintes entendimentos do TCU:

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

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

“9.7. alertar (...) a Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto às seguintes impropriedades constatadas: 9.7.1. não demonstração, a tempo e de forma inequívoca, no âmbito do processo, da motivação para o quantitativo de licenças adquiridas, comprovando que tal quantitativo seja especificado rigorosamente de acordo com a quantidade de máquinas existentes no órgão e, se for o caso, com suas necessidades futuras, decorrente do descumprimento dos arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e o art. 2º, inciso II, do Decreto nº 2.271/97;” (Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário)

64. Ressalte-se que não se busca questionar a necessidade da contratação pelo administrador, o que se quer fazer cumprir são os princípios da publicidade, motivação e controle, imperiosos por força da Constituição da República.

II.2.3 - Das listas de verificação do Ministério do Planejamento.

65. O Ministério do Planejamento, através da Orientação Normativa nº 02, de 06 de junho de 2016, passou a exigir do pregoeiro e da equipe de apoio, em processos para aquisição de materiais ou prestação de serviços, duas listas de verificação (Anexo I e II da ON).

66. Na espécie, a primeira lista (Anexo I), a ser juntada antes da publicação do edital, não consta no procedimento. **Recomenda-se a elaboração e juntada da lista de verificação com base em modelo disponível no sítio eletrônico da AGU.** A segunda lista (Anexo II) deverá ser anexada aos autos após a adjudicação, o que deve ser observado pelo órgão assessorado no momento oportuno.

II.2.4 - Termo de Referência (Planejamento da contratação).

67. Considerando as diretrizes contidas na Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MPDG para os serviços contínuos com e sem mão de obra exclusiva e os serviços não contínuos, importante tecermos as seguintes orientações.

68. Previamente à elaboração do Termo de Referência é necessário um adequado planejamento da contratação, em observância às regras da Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MPDG.

69. Nos termos do art. 20 e seguintes da aludida Instrução Normativa:

Art. 20. O **Planejamento da Contratação**, para cada serviço a ser contratado, **consistirá nas seguintes etapas:**

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

(...)

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do **documento para formalização da demanda** pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;

b) a quantidade de serviço a ser contratada;

c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - **designação formal da equipe de Planejamento da Contratação** pela autoridade competente do setor de licitações.

Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

Art. 23. O órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura, observadas as disposições desta Seção no que couber.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

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

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

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

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

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

(...)

Art. 28. O Projeto Básico ou **Termo de Referência** deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco e conforme as diretrizes constantes do Anexo V, devendo ser encaminhado ao setor de licitações, de acordo com o prazo previsto no art. 27.

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

Art. 30. O **Termo de Referência** ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação da contratação;

III - descrição da solução como um todo;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto;

VI - modelo de gestão do contrato;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma de seleção do fornecedor;

IX - critérios de seleção do fornecedor;

X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e

XI - adequação orçamentária.

§ 1º Nas contratações que utilizem especificações padronizadas, em atenção ao § 4º do art. 20, o responsável pela elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico produzirá somente os itens que não forem estabelecidos como padrão.

§ 2º Os documentos que compõem a fase de Planejamento da Contratação serão parte integrante do processo administrativo da licitação.

70. Consta o Documento de Formalização da Demanda (fl. 07) pelo setor requisitante do serviço, conforme diretrizes contidas nas alíneas do inc. I do art. 21, bem como a partir do modelo disponível no Anexo II da IN nº 05/2017 SEGES/MPDG.

71. Consta no Documento de Formalização da Demanda a indicação da Equipe de Planejamento da Contratação. Recomenda-se a juntada do ato formal de designação dos membros da Equipe de Planejamento da Contratação, conforme preconizado no inc. III, do art. 21, da IN nº 05/2017 transcrita acima.

72. Nos termos do art. 22, §2º, da IN nº 05/2017 anteriormente a designação formal, os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação deverão ter ciência expressa das suas indicações e das respectivas atribuições. Vejamos o dispositivo: (grifei)

Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

73. Sobre à exigência da ciência expressa dos integrantes da Equipe de Planejamento quanto à indicação, recomenda-se a juntada da manifestação de todos os membros quanto às suas respectivas atribuições antes designação formal, nos termos do §2º, do art. 22 da IN nº 05/2017.

74. Recomenda-se a reelaboração dos Estudos Preliminares, tendo como parâmetro as diretrizes da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020.

75. Quanto ao Gerenciamento de Risco, consta nos autos o Mapa de Riscos (fl. 10), que seguiu o modelo disponível no Anexo IV da IN nº 05/2017 SEGES/MPDG. **Recomenda-se** a juntada do Mapa de Riscos ao final de cada etapa mencionada no §1º do art. 26 da IN nº 05/17.

76. O Gerenciamento de Riscos é o documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos.

77. A partir da leitura do art. 26 da IN nº 05/2017, depreende-se que o Mapa de Riscos é um documento dinâmico, o qual é destinado a retratar as possíveis vicissitudes que podem ocorrer durante as fases de planejamento da contratação, como na fase de execução e gestão do contrato. Por essa razão, a norma prevê a atualização do documento diante de circunstâncias relevantes que possam afetar não apenas o processo licitatório, mas também a esperada prestação das atividades por parte da empresa contratada. Observa-se, assim, que a Administração tem a obrigação de procurar antever situações supervenientes e planejar medidas mitigadoras dos riscos a que está sujeita qualquer contratação.

78. Veja-se o que fixa o inc. XI, do art. 3º, do Decreto nº 10.024/19, sobre o Termo de Referência (grifou-se):

- XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:
- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
 - b) o critério de aceitação do objeto;
 - c) os deveres do contratado e do contratante;
 - d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
 - e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
 - f) o prazo para execução do contrato; e
 - g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

79. O Termo de Referência deve instruir o processo licitatório como anexo ao Edital conforme dispõe o inc. II, art. 8 do Decreto 10.024/19. Em termos gerais, o Termo de Referência atende ao prescrito no inc. XI, do art. 3º, do Decreto nº 10.024/19 transcrito acima, tendo sido adotado pelo órgão assessorado o modelo de Termo de Referência elaborado pela AGU para serviços contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva, atualizado em julho de 2020.

80. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assessorado, vislumbra-se conter as previsões necessárias, atendendo às prescrições legais pertinentes, mormente em se considerando que seguiu em sua formulação o modelo disponibilizado pela AGU.

81. Ainda quanto à elaboração do Termo de Referência, recomenda-se ao órgão assessorado que observe detalhadamente as diretrizes postas no art. 30 e no anexo V da IN nº 05/2017 SEGES/MPOG e insira as disposições contidas no que for pertinente ao objeto da licitação. Não obstante a utilização do modelo de Termo de Referência disponível na página da AGU é importante a complementação do documento com as diretrizes contidas no art. 30 e anexo V da IN nº 05/2017, acaso faltantes.

82. Na descrição do objeto, o gestor deverá apresentar as especificações necessárias e suficientes do objeto a ser adquirido. O que condiciona a descrição do objeto é a necessidade administrativa. Nesse sentido, prevê o art. 40, inciso I, da Lei 8.666/93, assim como o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/02, além do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/19, que exige que o Termo de Referência contenha “a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame”.

83. O Tribunal de Contas da União também já possui posicionamento sobre o tema. Vejamos:

“1. A definição do objeto deve ser precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato”.

(TCU, Acórdão nº 531/2007, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, DOU de 10.04.2007.)

84. No entanto, valioso considerar que como a especificação técnica foge das atribuições da CJU, recomenda-se ao órgão diligenciar para a adequada descrição do objeto, com suas especificações e qualidades exigíveis, evitando descrições genéricas (as que impossibilitam a clara identificação do objeto licitado, gerando problemas na execução do contrato), bem como a inclusão de elementos que importem na restrição indevida da competitividade.

85. O planejamento da contratação possui determinados requisitos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade, além da verificação de incidência de exigências de sustentabilidade em obrigações da contratada (logística reversa e destinação das embalagens, por exemplo), bem como o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) do órgão, nos termos da Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 10/2012 c/c o art. 2º, §1º do Decreto n. 10.024/2019.

86. O Plano de Logística Sustentável é uma ferramenta de gestão e planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos nos processos administrativos. O compromisso com a sustentabilidade melhora a qualidade do gasto público, combate ao desperdício e promove a redução de consumo. As dimensões a serem consideradas são econômica, social, ambiental e cultural, nos quais constam os subsídios orientadores no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponível no site da AGU (3ª Edição, 2020).

87. Sobre a utilização do Guia, manifestou-se o Tribunal de Contas da União:

"(...) 203. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016c), pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

204. A obra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação". (TCU –Acórdão 1056/2017 – Plenário).

88. Deverá ser consultado o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, elaborado pela AGU, disponíveis no endereço eletrônico www.agu.gov.br, para que se faça constar do Termo de Referência o que for pertinente. Os critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade devem ser indicados de forma objetiva e clara, e escolhidos mediante a verificação da existência de parâmetros comprováveis e da disponibilidade no mercado.

89. Além do orientado no Guia Nacional, podem ser inseridos critérios de sustentabilidade nos Pregões com base no art. 5º da IN MPOG nº 01/2010.

90. Observe também as determinações do Decreto nº 7.746/2012:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Art. 2º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme o disposto neste Decreto.

Parágrafo Único. A adoção de critérios e práticas de sustentabilidade deverá ser justificada nos autos e preservar o caráter competitivo do certame.

Art. 3º Os critérios e práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada.

Parágrafo único. A CISAP poderá propor à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o estabelecimento de outras formas de veiculação dos critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações.

Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e

VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Art. 5º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão exigir no instrumento convocatório para a aquisição de bens que estes sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade.

91. Assim, é obrigação do gestor a implementação do desenvolvimento sustentável por meio das contratações do órgão, devendo as minutas trazerem os critérios de sustentabilidade, de acordo com o PGLS e o objeto a ser licitado, o que se recomenda.

92. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa, de serem inseridas outras previsões de sustentabilidade, além das legalmente previstas e constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios. Por outro lado, se a Administração entender que os bens objeto desta contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá também apresentar a devida justificativa nos autos

93. No caso presente, recomenda-se verificar se as peças para manutenção de veículos que se pretende adquirir consta do Anexo I da Instrução Normativa IBAMA nº 6, de 15/03/2013. Em se tratando de produtos cuja fabricação ou industrialização envolvem atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais (art. 17, II, da Lei nº 6.938/81), o Órgão deverá exigir a comprovação do registro do fabricante no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais – CTF/APP (art. 17, inciso II, da Lei nº 6.938/81 e art. 2º, inciso IV, da Instrução Normativa IBAMA nº 6, de 15/03/2013).

94. Conforme visto nas recomendações acima, recomenda-se nos itens relativos às peças descritos na tabela do item 1.1 do Termo de Referência, excluir o valor unitário de R\$1,00 e incluir o percentual de desconto mínimo de referência a ser aceito no pregão para as peças, a incidir sobre a tabela da montadora/fabricante.

95. Nesse sentido, verifica-se que o Estudo Preliminar não apresenta justificativa para o agrupamento dos serviços de manutenção e do fornecimento de peças por categoria de veículo em lotes, **o que deve ser saneado**.

96. Ressalta-se que o §1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 exige o máximo parcelamento do objeto.

§ 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

(Grifo nosso)

97. Em reforço, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 247, que determina que a licitação por item, por aumentar a competitividade, deve ser obrigatória, salvo quando importe em prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala:

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.

98. Nesse sentido, veja que consta justificativa no item 1.2 do Termo de Referência (fl. 131) para o agrupamento dos itens em lotes tendo em conta determinada linha de viaturas, não obstante, **deve o órgão assessorado apresentar a motivação técnica e econômica para que o conjunto de serviços (manutenção preventiva e manutenção corretiva) e o conjunto de peças sejam licitados em lote/grupo em função da marca dos veículos.** Reitera-se que a adjudicação a único licitante não exige a Administração de individualizar os custos dos serviços e peças.

99. A Orientação Normativa AGU nº 47, de 25 de abril de 2014 estabelece que:

EM LICITAÇÃO DIVIDIDA EM ITENS OU LOTES/GRUPOS, DEVERÁ SER ADOTADA A PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE OU SOCIEDADE COOPERATIVA (ART. 34 DA LEI Nº 11.488, DE 2007) EM RELAÇÃO AOS ITENS OU LOTES/GRUPOS CUJO VALOR SEJA IGUAL OU INFERIOR A R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS), DESDE QUE NÃO HAJA A SUBSUNÇÃO A QUAISQUER DAS SITUAÇÕES PREVISTAS PELO ART. 9º DO DECRETO Nº 6.204, DE 2007.

100. Desta forma, o critério de aferição para destinação do certame à participação exclusiva de ME/EPP é o valor total do lote/grupo. Portanto, orienta-se ao órgão assessorado a retificar o item 4.1.2 com a destinação do certame à ampla participação. A atualização da pesquisa de mercado, a atualização dos quantitativos estimados e a reconsideração sobre o parcelamento do objeto são fatores que influem na decisão sobre a destinação do certame. Por isso, recomenda-se especial atenção no atendimento aos arts. 47-49 da Lei 123/2006 e aos arts. 8-10 do Decreto 8.538/2015.

101. Verifica-se que o item 1.5 do Termo de Referência estipula um prazo de 12 meses para a vigência do instrumento de contrato. Destaca-se que os prazos de vigência da Ata de Registro de Preços e do Termo de Contrato não se confundem. Enquanto o prazo de vigência da contratação se refere ao período necessário para as etapas de execução, de conclusão e de entrega e respectivo recebimento provisório e definitivo e pagamento dentro da vigência do contrato, o prazo de vigência de 12 meses da Ata de Registro de Preços refere-se ao período máximo de validade do documento por força do art. 12 do Decreto 7.892/2013. Portanto, **recomenda-se** a estipulação de prazo de vigência da contratação seja compatível com a prestação do serviço por parte da contratada e respectiva contraprestação por parte da União. Ademais, devem as disposições do Edital (item 16.4) e Termo de Referência estarem em consonância quanto a vigência do contrato ou instrumento substitutivo.

102. O item 3 do Termo de Referência especifica que a descrição da solução encontra-se no Estudo Preliminar juntado. No entanto, o requisito obrigatório, por força do §2º do art. 7º da IN n º 40/2020 não consta do documento. **Recomenda-se que o Estudo Preliminar contenha a descrição da solução como um todo.**

103. Recomenda-se a retificação do item 5.1.5, uma vez que as peças para os serviços de manutenção serão fornecidos pela contratante, mas sim pela contratada com pagamento pela contratante.

104. Quanto ao serviço de guincho (item 7.1.4) orienta-se esclarecer se será cobrado à parte pela contratada ou se está incluído nos serviços de manutenção. Caso seja cobrado à parte, deverá ser incluído seu valor na licitação para oferta de lances.

105. Recomenda-se a exclusão dos itens 11.23, 11.24 e 11,25, uma vez que o item 12 do Termo de Referência veda a subcontratação do objeto licitatório.

106. O item 14.9 deve especificar o instrumento utilizado pela equipe de fiscalização do contrato.

107. Quanto ao cumprimento do previsto no art. 14, inc. II, do Decreto nº 10.024/19, verifica-se que o Termo de Referência foi aprovado pelo Ordenador de Despesas (fl. 147).

II.2.5 – Pesquisa de preços.

108. Quanto à pesquisa de preços, verifica-se a aplicabilidade da Instrução Normativa nº 73/2020 da Secretária de Gestão do Ministério da Economia que dispõe “sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, consoante caput do art. 12 da Instrução Normativa. Isto porque a autuação do presente procedimento, dia 15 de outubro (fl.01), ocorreu durante a vigência do diploma.

109. Os parâmetros da pesquisa de preço foram redefinidos nos seguintes moldes:

Formalização

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - identificação do agente responsável pela cotação;

II - caracterização das fontes consultadas;

III - série de preços coletados;

IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e

V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.

Crítérios

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.

Parâmetros

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

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldepregos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

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

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

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

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

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

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

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

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

110. A verificação material dos preços encontrados não pode ser imputada como questão jurídica a ser examinada por parte desta CJU/MG; não obstante, cabe fixar os parâmetros de legalidade que devem ser observados para a validade da pesquisa de preços. Estabelecer parâmetros de pesquisa visa garantir que os valores consignados no termo de referência correspondam ao efetivamente praticado no mercado, evitando distorções que podem acarretar aquisições em valores superfaturados ou licitações desertas.

111. Cabe recomendar que o órgão assessorado atente, quando proceder à consulta dos preços praticados no mercado, para as especificações do objeto, nos moldes do Termo de Referência, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição pretendida.

112. Os valores obtidos em pesquisa de preços, que servirão como base para o cálculo do preço de referência, devem ser uniformes, o que implica em excluir eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis que podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União vem ressaltando a necessidade de a Administração realizar um juízo crítico em relação aos valores apresentados.

113. O órgão assessorado deverá escolher para consubstanciar o preço de referência, de forma fundamentada, entre a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

114. Foi realizada pesquisa de mercado exclusivamente junto a empresas fornecedoras (fls. 16/32). A planilha comparativa de preços se encontra nas fls. 03/06.

115. Não se vislumbrou nos autos, a justificativa para dispensa de pesquisa de mercado no Painel de Preços e nos preços homologados por outros entes públicos, critérios prioritários por força do §1º do art. 5º da IN nº 73/2020. **Recomenda-se a realização da pesquisa de mercado nestas fontes OU a apresentação de justificativa para a sua dispensa.**

116. Recomenda-se a comprovação de ausência de resultados no Painel de Preço e pesquisa de preços junto a outros entes públicos do Estado.

117. Quanto aos orçamentos coletados, verifica-se a presença da requisição formal (fls. 11/13). Ademais, cumpriram-se as exigências do inc. IV e §2º do art. 5º da IN nº 73/2020.

118. Verifica-se que se optou pela média de preços.

119. Sob o fundamento dos §§2º e 3º, do art. 6º, os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, especialmente quando houver grande variação entre os preços apresentados, caso em que a Administração deverá desconsiderar, para fins de obtenção de seu orçamento de referência, os valores inexequíveis ou excessivamente elevados. Nesse desiderato, o Tribunal de Contas da União se pronunciou da seguinte maneira:

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. Concluiu, por isso, ter havido violação ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. (TCU, Acórdão 403/2013-Primeira Câmara, 5.2.2013)

Na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. (TCU, Acórdão 2943/2013-Plenário, 30.10.2013)

120. Não se vislumbrou nos autos a análise crítica da pesquisa de mercado. Em virtude disso, **recomenda-se ao assessorado a análise crítica de sua pesquisa de mercado com a exclusão dos valores inexequíveis ou excessivamente elevados com o intuito de formar uma cesta de preços aceitável à Administração.**

121. A reconsideração sobre o parcelamento do objeto (discriminação separada dos serviços de manutenção corretiva e preventiva de veículos, se for o caso), a alteração dos quantitativos, e a priorização do Painel de Preços e de pesquisa em outros entes públicos tornará necessário a realização de nova pesquisa de mercado. **Recomenda-se o atendimento à disciplina da IN nº 73/2020.**

II.2.6 – Previsão de recursos orçamentários

122. Note-se que o inciso IV não necessita ser exigido no momento, por trata-se de Registro de Preços. Confira-se as Orientações Normativas da CJU/MG e do AGU:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA CJU-MG Nº 21, DE 17 DE MARÇO DE 2009:
LICITAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MOMENTO DE COMPROVAÇÃO DA
EXISTÊNCIA DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.**

Para a realização de licitação que visa à formação da ata de registro de preços não é necessária a prévia demonstração da existência de dotação orçamentária. Todavia, por ocasião da futura contratação, torna-se imprescindível a comprovação da dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente, antes da assinatura do contrato firmado com base na ata já existente, na forma do art. 11 do Decreto 3931/2001

Referências:

Parecer de uniformização Nº AGU/CGU/NAJ/MG-1420-2008-FACS;

Pareceres AGU/CGU/NAJ/MG nº: 1258/2007; 0306/2008; 0487/2008; 0697/2008 e 0899/2008

Acórdão nº 1279/2008 ; Plenário do TCU

Art. 11 do Decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001.”

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº- 20, DE 1º DE ABRIL DE 2009

NA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS, A INDICAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA É EXIGÍVEL APENAS ANTES DA ASSINATURA DO CONTRATO.

INDEXAÇÃO: REGISTRO DE PREÇOS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONTRATO.

REFERÊNCIA: arts. 15 e 38, caput, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 3º do Decreto nº 3.931, de 2001; Acórdãos TCU 3.146/2004-Primeira Câmara e 1.279/2008-Plenário.

123. No entanto, no momento da assinatura do contrato, deverá constar dos autos declaração de disponibilidade orçamentária (especificada a Unidade Gestora, a Classificação da despesa, o Item da despesa, o Programa de trabalho), assinada pelo Ordenador de Despesas (art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/93 e art. 80, § 1º, do Decreto-lei nº 200/67), e complementada com documento extraído do SIAFI, com abrangência do valor total estimado para a despesa no exercício financeiro de 2019.

124. Recomenda-se que o órgão responsável comprove nos autos, a indicação da dotação orçamentária, realizada antes ou no momento da contratação. Em conformidade com os termos legais anteriormente citados.

125. Em caso de atualização do preço, deverá ser colacionada ao feito a declaração orçamentária com o valor estimado atualizado.

II.2.7 – Autorização para abertura

126. Consta, na Parte Requisitória nº 32 – PMT (fl. 02), despacho de aprovação do Ordenador de Despesas, em cumprimento à exigência do inc. V, do art. 8º, do Decreto nº 10.024/19.

II.2.8 – Designação do pregoeiro

127. Consta a designação de pregoeiro e equipe de apoio veiculada no Boletim Interno nº 122, de 01/07/2020 (fls. 33/34), em conformidade com o inc. VI, do art. 8º, do Decreto nº 10.024/19.

II.2.9 – Minuta de Edital

128. Os requisitos e elementos a serem observados na minuta do edital são aqueles previstos no art. 14, inc. III, do Decreto nº 10.024/19, art. 11, art. 9º do Decreto nº 7.892, de 2013 e art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993.

129. Relativamente à minuta de edital verifica-se que foi adotado o modelo de Edital de Pregão Eletrônico para serviços não contínuos atualizada aos preceitos do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, elaborado pela AGU, disponível na página eletrônica www.agu.gov.br.

II.2.10 – Minuta da ata de registro de preços

130. Os requisitos da minuta da ata de registro de preços estão previstos no Decreto 7.892/13, devendo estar em conformidade também com a minuta do edital e do termo de referência.

131. A minuta da Ata de Registro de Preços encontra-se juridicamente adequada, tendo sido observado o modelo elaborado pela CGU/AGU e disponível na página eletrônica da AGU www.agu.gov.br.

II.2.11 - Minuta do instrumento de contrato ou aquele que o substituirá

132. Foi juntada a minuta de Contrato, a qual observou às cláusulas contratuais obrigatórias previstas no art. 55, da Lei nº 8.666/93 e seguiu o modelo elaborado por comissão nacional da CGU/AGU.

133. Recomenda-se preencher a minuta do Contrato com o objeto, rubricas orçamentárias e foro.

134. Verifica-se o Edital não adotou a previsão relativa à admissão da cessão de crédito. Desta forma, deve ponderar o assessorado sobre as condições e procedimentos para a cessão de crédito, nos termos da Nota Explicativa da minuta padrão de Edital da AGU:

A previsão do subitem acima se dá em razão do disposto no art. 15 da IN SEGES/ME nº 53, de 2020. **Recomenda-se a leitura da referida instrução normativa e do Parecer JL-01, de 2020 para detalhes sobre as condições e o procedimento para a cessão de crédito.** Registre-se que a Instrução Normativa em questão entra em vigor em 17 de agosto de 2020. Antes dessa data, a cessão de crédito remanesce possível nos termos do Parecer JL-01, de 2020.

(Grifo nosso)

135. Caso haja permissão para a cessão deve manter os itens 13.2 e seguintes do Termo de Contrato e adicionar a previsão no Edital, em contrário deve excluí-los do Termo de Contrato e do Edital.

136. No momento oportuno, recomenda-se preencher a minuta do Contrato com os dados da contratante e da contratada, preço e vigência.

137. Destaque-se que as disposições contidas nos Anexos (Termo de Referência, Ata de Registro de Preços e Minuta do Instrumento Contratual) devem manter total coerência com o instrumento principal do procedimento licitatório (Edital), a fim de se evitar contrariedades no certame e em razão do próprio Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório (Lei nº 8.666/93, art. 41).

III - Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019

138. Conforme determina o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos a atividades de custeio, devem ser autorizados em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

139. Assim sendo, no caso mencionado no parágrafo acima se recomenda ao órgão assessorado apresentar a autorização, quanto à celebração de futuro contrato, do Exmo. Ministro da Defesa ou da autoridade delegada.

IV - Conclusão.

140. Diante do exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, e em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, pugna-se pela não aprovação do procedimento neste momento e orienta-se pelo cumprimento das recomendações dos parágrafos 16, 18, 30, 31, 32, 36, 37, 39, 40, (42 a 61), 66, 71, 73, 74, 84, 88, 89, 93, 94, 95, 98, (100 a 106), 115, 116, 120, 121, 133, 135 e 139 deste Parecer, com retorno posterior dos autos à esta unidade consultiva para manifestação conclusiva.

Belo Horizonte, 18 de novembro de 2020.

PAULA CRISTINA TORRES LANA FRANCO
ADVOGADA DA UNIÃO

Gabriel Radamesis Gomes Nascimento
Estagiário de Direito

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64061009192202030 e da chave de acesso d4b4dfea

Documento assinado eletronicamente por PAULA CRISTINA TORRES LANA FRANCO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 536348540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULA CRISTINA TORRES LANA FRANCO. Data e Hora: 18-11-2020 17:29. Número de Série: 17357786. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
