



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. 00422/2021/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\$ 3.302.633,00.

2. O presente procedimento já foi analisado por esta e-CJU SSEM por meio do Parecer nº 01382/2020/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq. 9).

3. Neste sentido, reitero, como integrante deste relatório, o constante no relatório do aludido Parecer nº 01382/2020.

4. Importante relatar ainda os seguintes documentos acostados aos autos após a última manifestação jurídica:

Seq. 12

- Declaração de atendimento às recomendações do Parecer nº 01382/2020 firmada pelo Ordenador de Despesas (fls. 182/185);

- Estudo Técnico Preliminar nº 17/2020 (fls. 186/190);

- Portaria nº 440, de 23 de março de 2018, do Comando do Exército que aprova normas para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, e aquisição de peças para viaturas e veículos administrativos e operacionais, bem como máquinas e equipamentos (fls. 191/195);

- Estimativa do Valor da Contratação (fl. 196/198);

- Aprovação do Estudo Técnico Preliminar nº 17/2020 (fl. 199);

- Planilha comparativa de preços (fls. 200/202);

- Pesquisa de mercado (fls. 203/210);

- Justificativa para a dispensa parcial da pesquisa de preço no Painel de Preço (fl. 211);

- Justificativa para licitação em grupos em função de marca (fl. 212/213);

- Declaração de ciência dos membros da equipe de planejamento (fls. 214)

- Mapa da Frota de Veículos do 22º BI (fls. 215/216);
- Relatório de Manutenção de 2020 (fls. 217/246);
- Planilha estimativa quantitativa da com mão de obra/horas por classificação do veículo por item, sistema e serviço (fls. 247/276);
- Parecer nº 098/2016/CJU-RN/CGU/AGU (fls. 277/300);
- DIEX nº 445-SAF/DOC com solicitação de orientação para utilização de software de orçamentação (fls. 301);
- DIEX nº 20414) Mat CL IX Moto/SDir__MatÍDMAT (fls. 302/303);
- DIEX nº 456—SAF/DOC — CIRCULAR (fls. 304/305);
- Diretriz Complementar à Portaria nº 440, de 23 de março de 2018 (fls. 306/311);
- Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (fls. 312/333);
- Minuta de Termo de Referência (fls. 334/361);
- Ata de Registro de Preços (fls. 362/365);
- Minuta de Termo de Contrato (fls. 366/369);
- Lista de Verificação (fls. 370/372);

Seq. 10

- Ofício nº 02- SALC/Comdo 22BI/22 BI de encaminhamento dos autos à análise desta Consultoria Jurídica virtual (págs. 01/02).

5. É o relatório.

II – Fundamentação.

6. Cumpre-nos nesta ocasião analisar o atendimento das referidas recomendações e demais observações pertinentes.

7. Em início, cabe destacar jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto ao critério de adjudicação por menor preço global em contratações por SRP.

A adoção de critério de adjudicação pelo menor preço global por lote em registro de preços é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores.

(Acórdão 2695/2013-Plenário)

Nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por menor preço global do lote, deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço. (Acórdão 343/2014 – Plenário)

8. O uso do critério de julgamento por menor preço global do lote, deve ser acompanhado, nos termos do Acórdão 2695/2013 de:

mecanismo que impeça a administração, em pregões eletrônicos regidos pelo sistema de registro de preços com a opção pela adjudicação por grupos, de registrar em ata de registro de preços item com preço superior àquele de menor valor resultante da disputa por itens dentro do respectivo grupo, ainda que o item de maior valor faça parte da proposta vencedora contendo o menor valor global por grupo,

9. Em virtude disso, recomenda-se que a adoção do critério de julgamento menor preço global seja acompanhada de mecanismos que impeçam que o licitante vencedor de determinado grupo ofereça a item preço superior aos propostos por outros competidores ou ofereça a item desconto menor que o proposto por outros competidores.

10. Recomenda-se a utilização da empreitada por preço unitário como regime de execução da contratação. Nos termos do Parecer nº 10/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

(...) no caso da empreitada por preço unitário, ao que interesse ao tema em análise, é possível que a Administração contrate por uma quantidade determinada e pague os montantes conforme eles foram executados.

(...)

(...) Em algumas situações só é possível – ou ao menos recomendável – que o Poder Público se valha da empreitada por preço unitário. Essa situação ocorre quando a quantia a ser contratada não pode ser precisada pela Administração na fase de planejamento.

11. Em atendimento à recomendação dos parágrafos 16, 18 e 101 do Parecer nº 01382/2020, reformulou-se o item 1.5 do Termo de Referência com a estipulação de prazo de 48 horas para execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva de viaturas. No entanto, a minuta é omissa quanto ao prazo de vigência da contratação que compreende o período necessário para as etapas de execução, de conclusão e de entrega e respectivo recebimento provisório e definitivo e pagamento. Recomenda-se a estipulação do prazo de vigência das contratações oriundas da Ata de Registro de Preços de acordo com a soma dos prazos necessários para a execução do serviço, recebimento e pagamento.

12. Em atendimento a recomendação do parágrafo 30, 74 e 102 do Parecer nº 01382/2020, foi juntado o Estudo Técnico Preliminar nº 17/2020 às fls. 186/190 que contém os requisitos obrigatórios por força do §2º do art. 7º da IN nº 40/2020.

13. Consta na Certidão do Parecer nº 01382/2020 (fls. 182/185) declaração do Ordenador de Despesas quanto a não obrigatoriedade para órgãos pertencentes às Forças Armadas quanto à adoção do Plano Anual de Contratações (PAC) com base no art. 18 da Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

14. Em atendimento a recomendação do parágrafo 36 do Parecer nº 01382/2020, foi juntado o Mapa da Frota de Veículos do 22º BI (fls. 215/216). Demais informações sobre as viaturas, também, podem ser encontradas no Relatório de Manutenção de 2020 (fls. 217/246).

15. No que toca a recomendação dos parágrafos 37 e 39 do Parecer nº 01382/2020, declara o assessorado (Certidão do Parecer nº 01382/2020, fls. 182/185) que as viaturas estão em pleno funcionamento e será observado casuisticamente o prescrito no Decreto nº 9.373/2018. Frisa-se que a ausência de estudos prévios quanto à classificação do estado das viaturas conforme o seu estado de conservação e o custo para a sua manutenção e recuperação pode ensejar contratações de manutenções corretivas e preventivas antieconômicas e desvantajosas. Por isso, caso opte-se pela observância das disposições do Decreto nº 9.373/2018 durante o período de contratações, recomenda-se a adoção de mecanismos que demonstrem, durante a execução das diversas contratações, que as manutenções preventivas e corretivas e o fornecimento de peças, por viatura, são mais vantajosos que nova aquisição.

16. Informou-se (Certidão do Parecer nº 01382/2020, fls. 182/185) que não há veículos em período de garantia. Cumpriu-se a recomendação do parágrafo 40 do Parecer nº 01382/2020.

17. Em atendimento às recomendações e apontamentos dos parágrafos 43-51 e 58 do Parecer nº 01382/2020, foi juntado o Relatório de Manutenção de 2020 (fls. 217/246) que, dentre outras informações, apresenta o histórico de consumo dos serviços de manutenção de viatura e aplicação de peças do ano de 2020 e a estimativa destes serviços e a necessidade de peças para o ano de 2021. Além disso, consta a Planilha com estimativa quantitativa da mão de obra/horas por classificação do veículo por item, sistema e serviço (fls. 247/276). É recomendável que o órgão assessorado demonstre a metodologia para obtenção desse quantitativo de horas-homem (mão-de-obra/hora) para cada item discriminado na planilha de fls. 247/276 uma vez que os históricos de consumo de 2020 não apresentam tais informações.

18. Verifica-se que integram os autos a Portaria nº 440, de 23 de março de 2018, do Comando do Exército que aprova normas para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, e aquisição de peças para viaturas e veículos administrativos e operacionais, bem como máquinas e equipamentos (fls. 191/195) e a Diretriz Complementar à Portaria nº 440, de 23 de março de 2018 (fls. 306/311). Estabelece este último normativo que quando da utilização do critério maior desconto sobre a tabela do fabricante deve-se lançar no campo “valor estimado” o valor de R\$ 1,00 real, que corresponde a uma unidade de referência. Desta forma, prevê o Termo de Referência o quantitativo estimado por unidade de referência e o percentual médio de desconto de referência sobre a tabela da montadora/fabricante em atenção às recomendações e apontamentos dos parágrafos 52-57 Parecer nº 01382/2020.

19. Apesar disso, a documentação complementar acostada ao feito é insuficiente para a demonstração do critério de definição de preço para o fornecimento das peças. Retornemos ao grupo 1 do Termo de Referência [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], estipula-se a unidade de referência em R\$ 1,00, sendo o valor total deste fornecimento R\$ 70.000,00 sem o percentual médio de desconto. Este valor sem o percentual de desconto refere-se ao valor total gasto em peças consumidas para as manutenções de viatura do fabricante Agrale no ano de 2020? Há acréscimo? Em que se baseia tal estimativa? Destaca-se que o Relatório de Manutenção de 2020 (fls. 217/246) não apresenta e explicita tais informações, pois a tabela “b) Aplicações de peças” constante às fls. 221/228 demonstra apenas o quantitativo de peças aplicadas por tipos de viaturas no ano de 2020, sem discriminar os valores gastos com tais peças, a fim de se obter um estimativo para o exercício de 2021. Além disso, o Relatório de Manutenção de 2020 apresenta que o gasto com peças e insumos de 2020 foi de R\$ 364.018,02, valor bem inferior ao total licitado neste procedimento se somados os itens desta licitação referentes ao fornecimento de peças, o que torna mais imperativo a exigência de justificativa quantitativa robusta e bem detalhada do estimativo dos valores relativos às peças para este Pregão.

20. Não obstante, o valor de referência para fornecimento das peças nesta licitação ser estimativo, uma vez que não é possível estabelecer a demanda por peças durante a vigência da Ata de Registro de Preços, esse fato não isenta de se realizar a demonstração da forma como se obteve o cálculo destes valores estimados. Sendo importante mencionar que os fatos e fundamentos ora apresentados no Parecer nº 098/2916/CJU-RN/CGU/AGU não vincula a E-CJU/SSEM. Não obstante tal fato, veja que o parágrafo 22 do referido parecer não isenta o órgão assessorado de realizar, de forma mais fidedigna possível, a estimativa dos valores a serem dispendidos nas futuras contratações, a partir dos valores gastos nos exercícios anteriores.

21. 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.

22. Consta a Lista de Verificação (fls. 370/372) nos autos como recomendado pelo parágrafo 66 do Parecer nº 01382/2020.

23. Ainda, não consta o 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, o que se recomenda como providência.

24. Por outro lado, consta a ciência expressa dos integrantes da Equipe de Planejamento quanto a sua indicação (fl. 214), nos termos do §2º, do art. 22 da IN nº 05/2017.

25. No que toca ao Termo de Referência, foram observadas às recomendações dos parágrafos 84, 88 e 89 do Parecer nº 01382/2020.

26. Consubstanciou-se na Certidão do Parecer nº 01382/2020 (fls. 182/185) que a presente contratação não envolve as atividades descritas no Anexo I da Instrução Normativa IBAMA nº 6, de 15/03/2013 em atendimento a recomendação do parágrafo 93 do Parecer nº 01382/2020.

27. Tratou-se acima a respeito da recomendação do parágrafo 94 do Parecer nº 01382/2020.

28. Foram apresentadas no item 1.2 do Termo de Referência e às fls. 212/213, a justificativa técnica e econômica para o não parcelamento da solução e para o agrupamento dos itens em lotes por marca das viaturas. Observaram-se as recomendações dos parágrafos nº 95 e 98 do Parecer nº 01382/2020.

29. Além da destinação do grupo 3 (três) do Termo de Referência à participação exclusiva de ME/EPP, por determinação da Lei Complementar nº 123/2006 e do Decreto 8.538/2015, também devem ser destinados à participação exclusiva os grupos 12 e 13 cujos valores de referência são inferiores ao limite legal de R\$ 80.000,00. É possível a destinação de tais grupos para ampla participação desde que haja enquadramento nas hipóteses descritas no art. 49 da LC nº 123/2006 ou no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015.

30. A propósito, 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.

31. Ainda, quanto ao Termo de Referência, foram observadas às recomendações dos parágrafos 103, 104, 105 e 106 do Parecer nº 01382/2020.

32. No que toca as recomendações quanto à pesquisa de preço (parágrafos 115, 116, 120 e 121 do Parecer nº 01382/2020), verifica-se que o órgão assessorado juntou a justificativa para a dispensa parcial da pesquisa de preço no Painel de Preço (fl. 211) em que se substancia a complexidade de coleta de orçamentos no Painel de Preço. Apesar disso, atendeu-se ao critério de priorização do §1º do art. 3º da IN nº 73/2020 a partir do resultado por fornecedor oriundo do Pregão Eletrônico nº 01/2020 do Parque Regional de Manutenção da 6ª Região Militar do Exército (fls. 203/210).

33. Ainda, não consta do feito a análise crítica da pesquisa de mercado exigível por força do §§2º e 3º, do art. 6º da IN nº 73/2020. Em breve consulta a planilha comparativa de preços (fls. 200/202), nota-se que, por exemplo, no item 18 há uma variação de 417,1% entre a menor e a maior cotação coletada. O que demonstra uma disparidade de preço, algo indesejável em uma licitação. Em razão da alta complexidade deste procedimento e de seu alto valor, **recomenda-se ao órgão 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.**

34. 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 no item II.2.6 do Parecer nº 01382/2020.

35. Como apontado no parágrafo 133 do Parecer nº 01382/2020, recomenda-se preencher a minuta do contrato com o objeto e rubricas orçamentárias.

36. Foi atendida a recomendação do parágrafo 135 do Parecer nº 01382/2020 e excluída a admissão de cessão de crédito da minuta de Termo de Contrato.

37. Declara o Ordenador de Despesas que o presente objeto não se trata de atividade de custeio. Vale comentar que nos termos do art. 8º da Portaria nº 1.603, de 25 de setembro de 2018, que dispõe sobre instâncias de governança para a celebração ou prorrogação de contratos administrativos e para a concessão de diárias e passagens, no âmbito do Exército Brasileiro, as atividades de custeio referem-se às contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais. O rol exemplificativo deste artigo apresenta, a propósito:

I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação;

II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;

III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais;

IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e

V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos.

Parágrafo único. O enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa.

(grifo nosso)

38. Recomenda-se ao órgão assessorado sopesar se contratação dos serviços de manutenção de viaturas não se refere à atividade comum que apoia o 22º BI no desempenho de suas atividades institucionais. Em caso afirmativo, reitera-se a recomendação do parágrafo 139 da última manifestação para a apresentação de autorização, quanto à celebração de futuro contrato da autoridade delegada nos termos da Portaria nº 1.603, de 25 de setembro de 2018,

III - Conclusão.

39. 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, conclui-se pela viabilidade jurídica do procedimento condicionado ao atendimento das recomendações presentes nos parágrafos 9, 10, 11, 15, 17, 19, 20, 23, 29, 33, 35 e 38 deste Parecer, bem como a observância da orientação do parágrafo 34.

Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2021.

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 578736328 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULA CRISTINA TORRES LANA FRANCO. Data e Hora: 17-02-2021 20:24. Número de Série: 17357786. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
