ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA
PROCURADOR
AVENIDA SÃO SEBASTIÃO

PARECER n. 00075/2023/PROC/PF/UFDPAR/PGF/AGU

NUP: 23855.001734/2021-93
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAIBA - UFDPAR
ASSUNTOS: PREGÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. APROVADO COM RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

1. Trata o presente processo de aquisição de Materiais de Consumo e Permanente para os Serviços Médico e Odontológico e de Tecnologia Assistiva da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UFDPar, para registro de preços, por meio de licitação, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, com adoção do critério de julgmaento pelo menor preço para todos os itens da licitação, com valor máximo de R$ 233.566,83.

Documento de Formalização de Demanda (pag. 2 a 35)
DESPACHO Nº 121/2021 - PROPLAN/UFDPAR (pag. 84)
PORTARIA N° 18, DE 02 DE SETEMBRO DE 2021- constitui equipe de planejamento da contratação (pag. 86)
Estudo Técnico Preliminar (pag. 116 a 120)
Documento de Formalização de Demanda (123 a 144)
Documento de Formalização de Demanda 1424+2022 (pag 146 a 147)
Matriz de Gerenciamento de Riscos (pag 148 a 150)
Pesquisas de preço (pag. 155 a 174)
Relatório Cotação Material Permanente e anexos (pesquisa realizada entre 18+01 a 15+03+2023) – pag, 175 a 874
DESPACHO ORIENTATIVO SOBRE A PESQUISA DE PREÇOS ACOSTADO AOS AUTOS (pag. 875 a 876)
Termo de Referência 21/2023 (pag. 881 a 929)
Termo de Referência 17/2023 (pag. 930 a 949)
Pesquisas de Preço complementar - 950 a 1.030
DESPACHO Nº 104/2023 - CLPRAD/UFDPAR (pag. 1.032)
JUSTIFICATIVA PARA ADOTAR OU NÃO O SISTEMA REGISTRO DE PREÇO (pag 1.033 a 1.035)
JUSTIFICATIVA PARA VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO (pag. 1.036)
JUSTIFICATIVA PARA VEDAÇÃO DA SUBCONTRATAÇÃO (pag. 1.037)
JUSTIFICATIVA SOBRE APRESENTAÇÃO OU NÃO DE AMOSTRA (pag. 1.038)
JUSTIFICATIVA SOBRE INDICAÇÃO DE MARCAS OU MODELO (pag. 1.039)

JUSTIFICATIVA SOBRE CARTA DE SOLIDARIEDADE (pag. 1.040)

JUSTIFICATIVA DE NÃO EXIGÊNCIA DA GARANTIA CONTRATUAL (pag. 1.041)

JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DO OBJETO (pag. 1.042)

JUSTIFICATIVA SOBRE O PAGAMENTO ANTECIPADO (pag. 1.043)

JUSTIFICATIVA QUANTO AO REGIME DA CONTRTAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS/ FORNECIMENTO DE BENS (pag. 1.044)

JUSTIFICATIVA QUANTO A INDICAÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA OU VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO (pag. 1.045 a 1.046)

JUSTIFICATIVA DE PERCENTUAL DO CAPITAL SOCIAL OU PATRIMÔNIO LÍQUIDO PARA A QUALIFICAÇÃO ECNONÔMICA-FINANCEIRA (pag. 1.047)

JUSTIFICATIVA DAS CONDIÇÕES DE EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (pag. 1.048)

JUSTIFICATIVA DAS CONDIÇÕES DE EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (Pag. 1.049)

JUSTIFICATIVA DAS CONDIÇÕES DE EXIGÊNCIAS QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (pag. 1.050) -

JUSTIFICATIVA SOBRE PREPOSTO – (pag. 1051)

JUSTIFICATIVA DA CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO (pag. 1.052) – BENS COMUNS

JUSTIFICATIVA SOBRE A MODALIDADE – Pag. 1.053)

JUSTIFICATIVA DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DA PROPOSTA (pag. 1.054)

JUSTIFICATIVA QUANTO AO MOMENTO DA DIVULGAÇÃO DO ORÇAMENTO DA LICITAÇÃO (pag. 1.055) - será público e acessível pelos interessados na licitação.

JUSTIFICATIVA QUANTO A MARGEM DE PREFERÊNCIA (pag. 1.056)

JUSTIFICATIVA SOBRE ADESÃO DO REGISTRO DE PREÇOS (pag. 1.057 a 1.058) - fica admita a adesão à ARP, para garantir maior vantajosidade para a Administração.

JUSTIFICATIVA SOBRE ADESÃO DO REGISTRO DE PREÇOS (pag. 1.060 a 1.061) fica admitida adesão à ARP, para garantir maior vantajosidade para a Administração.

CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO (pag. 1.062 a 1.063) – acesso público

DESPACHO Nº 106/2023 - CLPRAD/UFDPAR - DESPACHO SOBRE ENQUADRAMENTO LEGAL (pag . 1.065)

AUTORIZAÇÃO DAS FORMALIZADADES LEGAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATO (pag. 1.067) – autorização do reitor

Portaria 428, de 07 de julho de 2023 (pag. 1.068, 1.070) - Designa agentes de contratação e equipe de apoio; instituiu Comissão de Contratação

JUSTIFICATIVA SOBRE CONDIÇÃO QUANTO À TRIBUTAÇÃO PELO SIMPLES NACIONAL (pag. 1.074 a 1.076)

JUSTIFICATIVA/MANIFESTAÇÃO SOBRE A OPÇÃO DO MODO DE DISPUTA -MODO DE DISPUTA: ABERTO (pag. 1.098)

JUSTIFICATIVA SOBRE O MOMENTO DA HABILITAÇÃO (pag. 1.099)

E-mail solicitando informações sobre o Plano de Logística Sustentável, Comissão instituída por meio da Portaria 447, de 20/07/2023 (pag.1.100)

TERMO ADITIVO Nº 05 – MEC X UFPI – UFDPar/2023 – (pag. 1.102 a 1.104)

Plano de Logística Sustentável da UFPI 2018-2020 (pag. 1.105 a 1.116)

Documento de Formalização de Demanda (pag. 1.118) – material de inclusão e acessibilidade

Relatório de Cotação (pag. 1.120 a 1.137)

Extrato de fontes Utilizadas (pag. 1.138)

TERMO DE REFERÊNCIA alterado (pag. 1.139 a 1.194)

TERMO DE ASSINATURA DO TERMO DE REFERÊNCIA NOS MOLDES DA MINUTA DA AGU (pag 1.095)

APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA (pag. 1.196) – reitor

Documento de Formalização da Demanda (pag. 1.197 a 1.198)

Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC (pag. 1.199 a 1.200)

Edital de Pregão Eletrônico e ANEXOS (pag. 1.201 a 1.235)

Minuta do Termo de Contrato (pag. 1.236 a 1.249)

DESPACHO DE ALTERAÇÕES NAS MINUTAS DA AGU (pag. 1.251)

JUSTIFICATIVA/MOTIVAÇÃO CIRCUNSTANCIADA DAS CONDIÇÕES DO EDITAL (pag. 1.252)

ANÁLISE DOS RISCOS QUE POSSAM COMPROMETER O SUCESSO DA LICITAÇÃO E A BOA EXECUÇÃO CONTRATUAL (pag. 1.253 a 1.254)

DECLARAÇÃO QUANTO À CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO DOS ARTEFATOS DA LICITAÇÃO (pag. 1.255)

INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (pag. 1.256 a 1.276)

Lista de verificação AGU (pag. 1.277 a 1.286)

2. É o relatório.

II. APRECIAÇÃO JURÍDICA

II.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> *Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*
>
> *§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*
>
> *I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*
>
> *II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

4. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> *Enunciado BPC nº 7*
>
> *A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

5. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

6. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

7. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão

apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.2 Limites e instâncias de governança

8. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, "*estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal*", com imposição de regras relativas à competência para a celebração de novos contratos de aquisição, nos termos de seu artigo 3º.

9. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019, incumbindo ao órgão contratante ficar atento à eventual diploma que venha a estabelecer determinações complementares ao Decreto nº 10.193, de 2019, devendo-se observar os preceitos dos atos normativos regulamentares ainda vigentes.

10. No presente caso, consta a autorização a que se refere o art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

II.3 Avaliação de conformidade legal

11. Os autos foram instruídos com lista de verificação, documento que segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União (pag. 1.277 a 1.286)

II.4 Planejamento da contratação

12. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

13. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o* ***plano de contratações anual d****e que trata o inciso VII do* ***caput*** *do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as* ***leis orçamentárias****, bem como abordar todas as* ***considerações técnicas, mercadológicas e de gestão*** *que podem interferir na contratação, compreendidos:*
>
> *I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em* ***estudo técnico preliminar*** *que caracterize o interesse público envolvido;*
>
> *II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de* ***termo de referência****, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
>
> *III - a definição das* ***condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento****;*
>
> *IV - o* ***orçamento estimado****, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
>
> *V - a elaboração do* ***edital*** *de licitação;*
>
> *VI - a elaboração de* ***minuta de contrato****, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
>
> *VII - o* ***regime de fornecimento de bens****, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
>
> *VIII - a* ***modalidade*** *de licitação, o* ***critério de julgamento****, o* ***modo de disputa*** *e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o* ***ciclo de vida do objeto****;*
>
> *IX - a* ***motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor***

> ***técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;***
>
> *X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
>
> *XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei.*
>
> *(grifou-se)*

14. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispões sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

15. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

II.4.1 Estudo Técnico Preliminar - ETP

16. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

17. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do* **caput** *deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*
>
> *I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
>
> *II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*
>
> *III - requisitos da contratação;*
>
> *IV - estimativa das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*
>
> *V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*
>
> *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 - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
>
> *VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
>
> *IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*
>
> *X - 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;*
>
> *XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*
>
> *XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

18. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

19. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administração observar as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que 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.

20. No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas, o que passamos a opinar.

a) Descrição da Necessidade da contratação

21. A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

22. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

23. Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

24. Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021)

25. Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

26. Ao cabo do exposto, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa de promover as aquisições pretendidas.

b) Levantamento de Mercado

27. Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

28. O artigo 9º, III, "a" à "d" da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022 indica algumas opções para realizar essa busca e o art. 12 estabelece que "os órgãos e entidades deverão pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração."

29. Já o art. 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

30. Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

31. Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão realizou a busca por soluções de mercado (item 5 do ETP),

c) Definição do Objeto

32. Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

33. Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

34. De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos. Os critérios de sustentabilidade previstos em leis, decretos e outras normas infralegais deverão ser inseridos na especificação do objeto sempre que obrigatórios, encontrando-se orientações jurídicas sobre o tema no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU

35. No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

36. Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

37. Por fim, deve a Administração indicar se o objeto que será contratado está contemplado no catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme Portaria Seges/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022.

38. No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

d) Demais aspectos ligados à definição do Objeto

d.1) Quantitativos estimados

39. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

40. Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

41. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

42. Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 40.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

43. Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

44. Deve-se ressalvar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos

quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

45. No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está suficientemente demonstrada no Anexo do ETP. Os acréscimos futuros de itens incorporados para garantir inclusão de pesssoas com deficiência foram incorporados à última versão do Termo de Referência constante do presente processo.

d.2) Parcelamento do objeto da contratação

46. Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

> *Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:*
>
> *(...)*
>
> *V - atendimento aos princípios:*
>
> *a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;*
>
> ***b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;***
>
> *c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.*
>
> *(...) (grifou-se)*
>
> **60.** Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:
>
> § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:
>
> I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
>
> II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
>
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

47. Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

> § 3º O parcelamento não será adotado quando:
>
> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
>
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
>
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

48. Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

49. Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

50. Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens seja considerado, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

51. Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

52. Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em [um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

> *§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.*
>
> *§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de*

> *itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.*

53. De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

54. No caso concreto, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a Administração pretende promover a licitação de itens sem agregação em grupo, o que atende à ideia de parcelamento.

d.3) Instrumentos de governança - PCA, PLS e outros

55. De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

> *Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:*
>
> *(...)*
>
> *VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

56. É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança descrito na Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal. Por elucidativo, segue transcrição do art. 6º, que elenca os instrumentos de governança em contratações públicas:

> *Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:*
>
> *I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;*
>
> *II - Plano de Contratações Anual;*
>
> *III - Política de gestão de estoques;*
>
> *IV - Política de compras compartilhadas;*
>
> *V - Gestão por competências;*
>
> *VI - Política de interação com o mercado;*
>
> *VII - Gestão de riscos e controle preventivo;*
>
> *VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e*
>
> *IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.*

57. É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

58. Sem prejuízo da orientação acima, convém tecer algumas considerações sobre os instrumentos de governança abaixo indicados.

d.4) Plano de Contratações Anual - PCA

59. O Decreto nº 10.197, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

60. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

61. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

62. No caso concreto, a Administração registrou e foi possível também constatar que a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão (pag. 1.199 a 1.200).

d.5) Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS e definição de critérios de sustentabilidade nas aquisições

63. Como visto, o Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS se caracteriza como instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

64. Sabe-se que a UFDPar ainda não tem o referido Plano, e que foi constituída Comissão para sua elaboração, conforme Portaria 447, de 20/07/2023 (pag. 1.101), tendo sido juntado o Plano de Logística Sustentável da UFPI, universidade tutora, referente ao período de 2018 a 2020.

65. Como uma Universidade nova, recém-desvinculada de sua tutora, em que os instrumentos de governança estão em fase de elaboração, não há que se obstar as contratações necessárias, sobretudo de natureza continuada e de custeio. Entretanto, deverão ser envidados esforços para conclusão do referido plano, eis que é um requisito imposto pela nova lei de licitações.

66. **Acrescente-se que foram apresentadas no ETP, e ampliados nos demais artefatos, as medidas para diminuir possíveis impactos ambientais.**

II.5 Termo de Referência

67. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> *(...)*
>
> *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*
>
> *a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
>
> *b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
>
> *c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
>
> *d) requisitos da contratação;*
>
> *e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
>
> *f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
>
> *g) critérios de medição e de pagamento;*
>
> *h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
>
> *i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
>
> *j) adequação orçamentária;*

68. A Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto, o que veremos nos subtópicos a seguir.

II.5.1 Utilização ou não de minuta padronizada de TR.

69. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021:

> *Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:*
>
> *I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;*
>
> *II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*
>
> *III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;*
>
> ***IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros***

> ***documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;***
>
> *V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.*
>
> *(grifou-se)*

70. Tal postulado foi registrado na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 06:

> *A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.*
>
> *No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.*
>
> *Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifou-se).*

71. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

I) Se houve utilização de modelos padronizados;

II) Qual modelo foi adotado; e

III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

72. Observa-se que o instrumento final elaborado segue o modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, conforme consta do termo de referência presente às pag. 1.139 a 1.194.

II.5.2 Da natureza comum do objeto da licitação

73. Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

74. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> *(...)*
>
> *XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*
>
> *(...)*

75. Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

> *"Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável."*

76. Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, motivo pelo qual merece ser observado.

77. No caso concreto, a Administração **declarou** expressamente a natureza comum do objeto da licitação, conforme item 1.3.1 do TR e JUSTIFICATIVA DA CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO (pag. 1.052)

II.5.3 Informação sobre o Regime de Fornecimento

78. Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento de bens, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto, que será abordado mais adiante.

79. No caso concreto, o regime de fornecimento **foi** suficientemente explicitado no item 5 do TR (pag. 1.079 a 1.081).

II.5.4 Aquisição de bem de consumo que se enquadra como bem de luxo

80. De acordo com o art. 20 da Lei nº 14.133, de 2021, não é admitida a aquisição de artigos de luxo, tendo os §§ 1º e 2º tratado da necessidade de regulamentação do tema:

> *Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. Regulamento (Vigência)*
>
> *§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.*
>
> *§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.*
>
> ***§ 3º (VETADO).***

81. No âmbito da administração pública federal, o tema foi regulamentado pelo Decreto nº 10.818, de 2021, tendo seu art. 5º reforçado a vedação de aquisição de bens de consumo enquadrados como bens de luxo, sendo admitidas as exceções contidas em seu art. 4º:

> *Art. 4º Não será enquadrado como bem de luxo aquele que, mesmo considerado na definição do inciso I do caput do art. 2º:*
>
> *I - for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade comum de mesma natureza; ou*
>
> *II - tenha as características superiores justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade.*

82. No caso concreto, o objeto da contratação não se enquadra como bem de luxo.

II.5.5 Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

83. O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

84. No caso concreto, foi informada no Termo de Referência a Forma de Garantia, Manutenção e Assistência Técnica, no item 5.6..

85. Já na CLÁUSULA DÉCIMA– GARANTIA DE EXECUÇÃO item 10.1 consta que não haverá exigência de garantia contratual da execução.

86. Os demais aspectos foram suficientemente tratados no Termo de Referência.

II.5.6 Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

87. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

88. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

> *I) modalidade de licitação;*
>
> *II) critério de julgamento;*
>
> *III) modo de disputa; e*
>
> *IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.*

89. O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO, sendo o fornecimento do objeto continuado, mediante condições estabelecidas no Termo de Referência.

90. No caso concreto, o tema **foi** suficientemente tratado no item 8 do TR.

91. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

92. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se a entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

93. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

94. No caso concreto, o tema **foi** tratado de forma adequada no TR, constando do item 8.31 e subitens.

II.5.7 Do Sistema de Registro de Preços

95. O Sistema de Registro de Preços está previsto nos Art. 82 a 86 da Lei 14.133, de 2001, e egulamentado no DECRETO Nº 11.462/2023, de 31 de março de 2023, que assim dispõe, em seu Art. 3º:

> Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:
>
> **I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;**
>
> **II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;**
>
> **III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;**
>
> IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o 2º do art. 32; ou
>
> **V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**
>
> Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:
>
> I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
>
> II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

96. No caso em questão, a administração optou pelo Sistema de Registro de preços e justificou adequadamente a viabilidade e ganhos pela sua utilização, comforme relatado no Termo de Referência e na JUSTIFICATIVA PARA ADOTAR OU NÃO O SISTEMA REGISTRO DE PREÇO (pag 1.033 a 1.035).

II.5.8 Da avaliação sobre a necessidade de qualificar o TR como documento classificado (Lei de Acesso à Informação)

97. De acordo com o art. 10 da Instrução Normativa Seges/Me nº 81, de 25 de novembro de 2022, ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

98. A esse respeito consta DECLARAÇÃO QUANTO À CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO DOS ARTEFATOS DA LICITAÇÃO (pag. 1.062 a 1.063), classificando as informações dos artefatos de licitação como de acesso público, a luz da a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

II.5.9 Adequação orçamentária

99. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

100. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

> *Lei nº 8.429, de 1992*
>
> *Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*
>
> *(...)*
>
> *IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*
>
> *(...)*
>
> *Lei nº 14.133, de 2021*
>
> *Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.*
>
> *(grifou-se)*

101. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

102. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

> *"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".*

103. **Tratando-se de Registro de Preços o Decreto nº 11.462, de 31/03/2023 estabelece em seu art. 17 que: " *A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil".***

104. Entretanto, a Administração **não esclareceu se tratar de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, e não demonstrou a não incidência de todas as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que deve ser feito para regularidade do feito.**

II.5.10. Da Utilização do Pregão Eletrônico como Modalidade de Licitação

105. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 2014, item XXX do TR). Destaq-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto, o que foi devidamente observado no presente caso.

II.6. Minuta de Edital

106. A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

107. Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, conforme declarado no DESPACHO DE ALTERAÇÕES NAS MINUTAS DA AGU (pag. 1.251). As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU foram destacadas e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

108. A minuta da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (pag. 1.227 a 1.235) consta como anexo ao Edital e também seguiu o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, conforme declarado no DESPACHO DE ALTERAÇÕES NAS MINUTAS DA AGU (pag. 1.251), e sobre a qual nada temos a ponderar.

II.6.1 Da restrição a participação de interessados no certame

109. O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

110. Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico

do contrato.

111. O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

112. Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

> *Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:*
>
> *I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;*
>
> *II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;*
>
> *III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;*
>
> *IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;*
>
> *V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.*
>
> *§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.*
>
> *§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.*
>
> *§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.*
>
> *§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.*
>
> *§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.*

113. No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

> *Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:*
>
> *I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;*
>
> *II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;*
>
> *III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;*
>
> *IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.*

114. Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

115. No caso concreto, observa-se que o edital prevê restrição para a participação de consórcios, o que foi devidamente justificado na JUSTIFICATIVA PARA VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO (pag. 1.036)

II.6.2 Da participação de ME, EPP e Cooperativas

116. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

117. No caso sob exame foi garantido tratamento diferenciado conforme item 3.6 da minuta de Edital: *"Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006 e do Decreto n.º 8.538, de 2015".*

a) Licitação Exclusiva

118. O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

119. No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

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.

120. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

121. No caso em análise, foi garantido, no tem 3.5 do edital, exclusividade para as microempresas e empresas de pequeno porte para todos os itens a serem adquiridos, vez que se enquadra nos termos da lei.

b) Margens de preferência

122. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

> Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de *preferência para:*
>
> *I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;*
>
> *II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.*
>
> *§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:*
>
> *I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;*
>
> *II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;*
>
> *III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.*
>
> *§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).*

123. Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

124. No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração optou pela realização de licitação **sem** margem de preferência, conforme JUSTIFICATIVA QUANTO A[MARGEM DE PREFERÊNCIA (pag. 1.056).

c) Cláusula com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado

125. O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

126. No caso concreto, tal previsão consta da cláusula sétima da Minuta do Contrato.

II.7 - Minuta do Contrato

127. A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

128. Observa-se que a minuta do contrato segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, conforme declarado ao final do documento. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU foram destacadas e constam do DESPACHO DE ALTERAÇÕES NAS MINUTAS DA AGU, pag. 1.251.

129. Analisando a minuta de contrato, verificou-se a ausência de preenchimento do item 11.2, iv, 3, que trata da multa compensatória, para as infrações descritas nas alíneas "e" a "h" do subitem 12.1, que é de preenchimento obrigatório, de modo que a lacuna deve ser preenchida.

II.8 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

130. No presente caso, foram juntados aos autos a portaria de designação do agente de contratação (pregoeiro) e da equipe de apoio - Portaria 428, de 07 de julho de 2023 (pag. 1.068, 1.070).

131. Lembramos que deverá ser promovida, quando da celebração do contrato, designações do gestor e fiscal, devendo observar a vedação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação, conforme art. 12 do Decreto 11.246/22.

II.9 Publicidade do edital e do termo do contrato

132. Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

133. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

CONCLUSÃO

134. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos elencados nos **parágrafos 65, 104, 129 e 131** acima.

135. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU**.

Retorne-se ao Órgão consulente.

Parnaíba, 20 de novembro de 2023.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
JOÃO VINICIUS BRITO DA SILVA
Procurador Federal junto à UFDPar

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23855001734202193 e da chave de acesso 218bbebb

---

Documento assinado eletronicamente por JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1340080068 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA. Data e

Hora: 20-11-2023 15:33. Número de Série: 477914504246775892251895709 88. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.