



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**PARECER n. 1742/2020/CJU-RJ/CGU/AGU**

PROCESSO n. 08657.104761/2019-45

ORIGEM: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - MJSP/SPRF-RJ

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO INTERNACIONAL. AQUISIÇÃO DE CAPACETE BALÍSTICO

VALOR: R\$ 11.903.693,20

EMENTA: PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS CUJO VALOR SEJA SUPERIOR A R\$ 500.000,00. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. Legislação Aplicável: Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 3.555/2000, Decreto nº 10.024/2019, Decreto 7.892/2013 e Lei n. 8.666/93. Regularidade formal do processo. Limites impostos pelo Decreto ns. 7.689/2012. Adequação da Modalidade Licitatória Adotada. Retorno dos autos para nova análise acerca do cumprimento das recomendações exaradas no parecer anterior. Ressalvas e/ou Recomendações.

1. Trata-se de processo oriundo da SUPERINTENDÊNCIA DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NO RIO DE JANEIRO - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - MJSP, que tem por objeto a aquisição de CAPACETES BALÍSTICOS, conforme discriminado no Termo de Referência, com esteio na Lei n. 10.520/2002 e legislação correlata.
2. Os presentes autos, enviados exclusivamente em meio eletrônico, via Sistema SEI, com link de acesso ao processo fornecido pelo órgão assessorado, foram distribuídos à advogada signatária, no dia 19/05/2020, para análise e emissão de novo parecer, a partir do **PARECER n. 4215/2019/CJU-RJ/CGU/AGU, DE 29/11/2019**, seq. 7, nos termos do artigo 11, VI, "a", da Lei Complementar n. 73, de 1993, do artigo 8º-F da Lei n. 9.028, de 1995 e do artigo 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993.

**NOVA ANÁLISE QUANTO AO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES EXARADAS**

3. De início esta Parecerista ressalta a dificuldade em se verificar se as recomendações exaradas foram atendidas ou não. Afinal, o órgão devolve o processo com mais um monte de documentos sem todavia, apontar e indicar, com precisão, o devido cumprimento às recomendações. Mas, dentro do que nos foi enviado, tentaremos fazer nova manifestação de forma enxuta e conclusiva.

4. Destarte, conforme SEQUÊNCIA 10, o órgão nos reenvia o processo contendo 4 PDFs, que podem ser assim relatados:

5. **RELATÓRIO DE PEÇAS JUNTADAS POSTERIORMENTE AO PARECER CJU/RJ:**

- o - PARECER CJU/RJ NOV/2019 ([SEQ10, PDF1, pg.245](#))
- o - CONCLUSÃO DO PARECER CJU/RJ NOV/2019 ([SEQ10, PDF2, pg.17](#))
- o - Despacho da SRPRF/RJ aos itens b, c, d, e, f, k do Parecer CJU/RJ ([SEQ10, PDF2, pg.19](#))
- o - O órgão pede resposta aos itens "b" e "d" do Parecer CJU/RJ ([SEQ10, PDF2, pg.21](#))
- o - COMPRASNET - ABRIL/2020 ([SEQ10, PDF2, pg.23/245](#))
- o - Orçamentos, propostas de preços, mensagens a outros órgãos federais ([SEQ10, PDF3, pgs.1/42](#))
- o - Modelos de Propostas (seq. 10, PDF 3, pág. 43/51)
- o - PLANILHA ESTIMATIVA/MAPA DE PREÇOS (PDF 3, pg. 51/53)
- o - NOTA TÉCNICA Nº 2/2020/GAB-RJ/SPRF-RJ. Assunto: Avaliação crítica dos valores obtidos nas propostas comerciais colhidas, quanto à consistência dos preços levantados em relação aos praticados no mercado (PDF3, pg. 55/57)
- o - LISTA DE VERIFICAÇÃO - FLS. 60/63
- o - DESPACHO Nº 54/2020/SAD-RJ, de 26/03/2020 - Análise do Parecer n. 4215/2020/CJU-RJ/CGU/AGU , pg. 65/66
- o - Relatório do encontro de Gestores RJ - 2020 (pg. 70/137)
- o - Plano de Policiamento 2020 ([SEQ10, PDF3, pg.137/245](#))
- o - Relatório Estatísticos de roubos de cargas no RJ e outros relatórios
- o - Relatório Estatístico de Roubo em coletivo 2016-2019 ([SEQ10, PDF4, pg.52](#))
- o - Portaria nº 43/2019/SRPRF-RJ AGO/2019 GPT - Grupo de Patrulhamento Tático ([SEQ10, PDF4, pg.59](#))
- o - Plano Estratégico 2020-2028 ([SEQ10, PDF4, pg.67/120](#))
- o - NOTA TÉCNICA Nº 1/2020 GAB-RJ/SPRF-RJ ([SEQ10, PDF4, pg.120](#))
- o - Resposta a algumas recomendações contidas no PARECER 4.215/19 - itens b, c, d, e, f
- o - NOTA TÉCNICA Nº 11/2020/GRR/CORE/CGOE/DIOP ([SEQ10, PDF4, pg.122](#))
- o - Resposta ao Parecer 4.215/2019 CJU/RJ, parágrafo 179 - precedentes.
- o - O órgão informou vários processos de aquisições internacionais.
- o - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR DA CONTRATAÇÃO (SEQ10, PDF4, pg.125)
- o - Objeto, Diretrizes, mitigação de riscos, Justificativa e Necessidade da contratação, ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES, Resultados esperados, de 21/04/2020

- o - MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO DE AQUISIÇÃO POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (SEQ10, PDF4, pg. fls. 137 a 159 - 05/05/2020)
- o - MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA DECRETO APÓS 10.024/2019 (SEQ10, PDF4, pg. 160 a 169)
- o - ANEXO II ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DOS CAPACETES BALÍSTICOS (SEQ10, PDF4, pg. 170 a 175)
- o - ANEXO III ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (SEQ10, PDF4, pg. 176 a 178, de 12/09/2019)
- o - MODELO DE PLANILHA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS (SEQ10, PDF4, pg. 182 a 185, de 12/09/19)

6. Com efeito, o **PARECER n. 4215/2019/CJU-RJ/CGU/AGU, DE 29/11/2019** além de bastante pedagógico, exarou recomendações, de forma pontual e precisa. Os autos retornam, agora, para análise quanto ao cumprimento das recomendações então exaradas e nova manifestação. A conclusão do Parecer anterior está descrita abaixo, e o ATENDIMENTO, ou não, será de pronto indicado, de acordo com a documentação anexada pelo órgão.

7.

### CONCLUSÃO

Considerando as informações existentes nos autos do Processo n. 08657.104761/2019-45 e nos limites da análise jurídica apresentada, que não alcança questões relacionadas aos aspectos técnicos ou do juízo de valor das competências discricionárias exercidas durante o procedimento, conclui-se pela existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que observadas as recomendações emitidas ao longo do parecer e, em especial, os seguintes apontamentos:

**(a) que se anexe aos autos a lista constante do Anexo I da ON SEGES/MP nº 02, de 2016, - NÃO ATENDIDO**

(b) que conste nos autos declaração específica do órgão sobre a eventual existência, ou não, de documentos, políticas públicas ou planos internos que tenham subsidiado a contratação, - ATENDIDO, fls. 120

(c) que sejam utilizadas informações de contratos anteriores para as projeções de demanda dos serviços, - ATENDIDO, fls. 121

(d) que sejam incluídos os documentos e os cálculos que dão suporte aos quantitativos a serem licitados, - ATENDIDO, fls. 121

(e) que a Administração faça o detalhamento dos resultados pretendidos com a contratação dentro dos estudos técnicos preliminares, - ATENDIDO, fls. 121

(f) que se aborde a questão relacionada à eventual existência de contratações correlatas que dependam ou se relacionem com o objeto a ser licitado, - ATENDIDO, FLS. 121

**(g) que se aplique o tratamento diferenciado para MEs/EPPs ou que se justifique o seu afastamento, - NÃO ATENDIDO**

**(h) que seja criada a cota reservada de até 25% por item ou grupo licitado acima de R\$ 80 mil, para a participação exclusiva de ME/EPP, - NÃO ATENDIDO**

**(i) que se justifique ou se expurgue a possibilidade da “carona” existente no edital, - NÃO ATENDIDO**

(j) que sejam observadas as recomendações contidas no tópico “Critérios de Sustentabilidade”, - o órgão deverá verificar se se aplicam

(k) que se faça juízo crítico sobre os preços pesquisados, refazendo aquilo que for incongruente ou incompatível com a realidade do mercado, - ATENDIDO, PDF3, fls. 58

**(l) que sejam adotadas as recomendações contidas no tópico denominado “Incumbências dos órgãos participantes no registro de preços”. - NÃO ATENDIDO**

(m) que se evite, em processos futuros, a alteração da ordem dos itens do modelos de licitações e contratos da AGU.

Por fim e por cautela, **solicitamos que o órgão informe se já realizou outros pregões internacionais, e, caso positivo, indique o objeto; se a licitação foi efetivada; qual o valor envolvido e, por relevante, se houve questionamento por parte de nossos órgãos de controle. ATENDIDO - fls. 122/124.**

Por tratar-se de feito relevante, que envolve aquisição de alto valor e estratégica para a Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no RJ e mais 8 (oito) órgãos participantes, conforme tópico "160." deste parecer, encaminho o presente para a aprovação do Coordenador do Núcleo de Aquisições e da Coordenação-Geral desta CJU, com espeque na Ordem de Serviço n. 001/17 - CJU/RJ e do Manual de Boas Práticas Consultivas/CGU.

Considerando que as recomendações apresentadas na fundamentação deste parecer abrangem pontos sensíveis do procedimento e dos documentos que compõem o ato convocatório, o órgão poderá proceder ao retorno do processo a esta Consultoria para nova análise, uma vez implementadas as recomendações acima expostas.

8. Como se vê há várias recomendações que, em princípio não foram atendidas e, quanto as estes pontos, importante reiterar seu regramento.

### FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

9. Vale lembrar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve, consequentemente, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

10. A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

11. Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “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”).

12. 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.

13. Por outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, no entendimento desta Consultoria, a ausência de tais documentos, por si, não representa óbice ao prosseguimento do feito.

14. Finalmente, insta mencionar 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.

#### **AValiação DE CONFORMIDADE LEGAL - (a) que se anexe aos autos a lista constante do Anexo I da ON SEGES/MP nº 02, de 2016, - NÃO ATENDIDO**

15. Nos termos do que dispõe o artigo 36 da IN 05, de 25 de maio de 2017 – MPDG, antes do envio do processo para análise jurídica, deve ser realizada uma avaliação de conformidade legal do procedimento de contratação com base nas disposições previstas no Anexo I da ON SEGES nº 02, de 2016, a qual prevê em seu artigo 1º que “Os pregoeiros e as equipes de apoio deverão adotar nos processos de aquisição de materiais e serviços as listas de verificação constantes dos Anexos I e II, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos”.

16. A Advocacia-Geral da União também dispõe de Check-Lists previamente elaborados para os diversos tipos de contratações, de preenchimento facultativo, encontrando-se dispostas no site [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/244390](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390), servindo de excelente instrumento de apoio para que seja aferida a correção da instrução, sem prejuízo da obrigatória adoção da ON SEGES/MP n. 02, de 2016.

17. **O órgão não anexou a lista constante do Anexo I da ON SEGES/MP n. 02, de 2016, devendo, portanto, complementar a instrução.**

#### **DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

18. 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, a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

19. Da mesma forma, o art. 6º do Decreto 8.538, de 2015, estabelece que as licitações para contratações públicas de bens, serviços e obras, cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

20. No que tange a incidência do valor limite da licitação exclusiva por item de contratação, independentemente do valor global do certame, o artigo 48 da LC 123/2006 é claro ao informar que a licitação exclusiva deverá ser realizada nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

21. 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.”

22. Note-se, entretanto, que não se aplica a exclusividade nas hipóteses expressamente elencadas nos incisos I a IV, do art. 10 do Decreto 8.538/2015 e art. 49 da LC 123/2006 (com a redação dada pela LC 147, de 2014), situação que deverá ser justificada:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

23. Considerando que nenhum dos itens em que se divide a licitação se encontra dentro da margem delimitada pelo teto normativo, conclui-se que o certame deve ser realizado com ampla participação de empresas, sem exclusividade para microempresas, empresas de pequeno porte e demais pessoas equiparadas, ressalvada a hipótese do art. 48, III da Lei Complementar n. 123, de 2006.

24. Ainda que a licitação seja destinada à ampla participação de empresas, a norma mencionada, em combinação com os arts. 8º e 9º do Decreto n. 8.538, de 2015, prevê a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado como

item próprio a ser disputado exclusivamente por microempresas e empresas de pequeno porte, como segue:

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)

Art. 9º Para aplicação dos benefícios previstos nos arts. 6º a 8º:

I - **será considerado**, para efeitos dos limites de valor estabelecidos, **cada item separadamente** ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item;

25. E nos autos consta a informação de que o objeto da licitação foi efetivamente desmembrado, a fim de atender as determinações acima mencionadas.

#### **ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA-(i) que se justifique ou se expurgue a possibilidade da “carona” existente no edital, - NÃO ATENDIDO**

26. Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilizar a modalidade pregão. 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.”

27. Vale salientar, em reforço, que o Decreto nº 10.024, de 2019, passou a dispor, nesse mesmo sentido:

Art. 3º (...)

§ 1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.

28. Na concepção de Marçal Justen Filho, “bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio” (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. Editora Dialética, São Paulo, 2005, pág. 30).

29. Igualmente, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002:

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

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

30. Outrossim, o Decreto nº 10.024, de 2019, além de reiterar essa definição de bem comum, também estabeleceu o que deve ser entendido por bens e serviços especiais:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

III - bens e serviços especiais - bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns, nos termos do inciso II;

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

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

32. Ainda quanto a este aspecto, o Decreto nº 10.024, de 2019, no §2º, do artigo 3º, passou a dispor que “os bens e serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, caso possam ser definidos nos termos do disposto no inciso II do caput, serão licitados por pregão, na forma eletrônica.”

33. O presente procedimento licitatório é destinado à aquisição de bens comuns, conforme classificação empreendida pelo órgão (fls. 242).

34. Atestada a natureza comum dos bens destinados à aquisição pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

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

36. Considere-se também, no que concerne especificamente ao Sistema de Registro de Preços-SRP, a par da modalidade concorrência prevista no art. 15, §3º, inc. I, da Lei nº 8.666, de 1993, o art. 11 da Lei nº 10.520, de 2002 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns.

37. Importante ressaltar que o Decreto nº 7.892, de 2013, que regulamenta o SRP, em seu art. 7º, caput, fez previsão no mesmo sentido, de maneira que se pode concluir que a utilização do pregão para registro de preços de bens comuns é a modalidade licitatória compatível com a legislação aplicável.

38. Por outro lado, “é taxativo o rol de hipóteses de cabimento do SRP previsto no art. 3º do Decreto n. 7.892/2013” (Parecer n. 109/2013/DECOR/CGU/AGU). Em razão da revogação do Decreto n. 3.931/2001, restou superado o PARECER Nº 125/2010/DECOR/CGU/AGU. Assim, não é mais cabível a utilização do Sistema sob o fundamento de contingenciamento orçamentário, por exemplo.

39. Desta forma, é necessário indicar a hipótese em que se enquadra o pretendido registro de preços. Para tanto, o órgão informa que a contratação se enquadra nas hipóteses dos incisos II e III (atendimento a mais de um órgão ou entidade) do art. 3º do

Decreto nº 7.892, de 2013.

40. **Ainda sobre Registro de Preços, observa-se que o edital permite a adesão por órgãos não participantes, nos termos do art. 22, §1º do Decreto n. 7.892, de 2013, que não impõe nenhuma justificativa para tanto. De igual modo, a opção administrativa não se encontra no rol elencado pelo art. 50 da Lei n. 9.784, de 1999. Assim, pode concluir que a possibilidade do CARONA, regulamentada pelo Decreto, está abstratamente considerada como vantajosa, não havendo que se exigir um juízo sobre uma eventualidade bastante difícil de antecipar.**

41. Convém, porém, destacar o posicionamento do Tribunal de Contas da União, no seguinte sentido:

10. Ademais, confesso que tenho dúvidas quanto à constitucionalidade do instituto do “carona”. De todo modo, estou convicto de que, à luz dos art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013, **a possibilidade de adesão para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) não é uma obrigatoriedade a constar impensadamente em todos os editais de pregões para registro de preços**, ao contrário do que corriqueiramente é possível observar, mas sim uma **medida anômala e excepcional**, uma faculdade que deve ser exercida de forma devidamente motivada e, portanto, passível de avaliação nos processos de controle externo (Ac. n. 757/2015, Plenário, g.n.).

42. **Nesse ponto, não se observa, nos autos, uma motivação explícita (elaborar documento em separado e anexar aos autos) para se permitir futuras adesões de órgãos não participantes além da permissão genérica prevista no regulamento, motivo pelo qual se recomenda que sejam incluídas as razões determinantes da escolha feita pelo órgão.**

43. Em todo caso, mantida a possibilidade de “carona”, o instrumento convocatório do certame deverá indicar especificamente os quantitativos previstos para adesões, considerando a interpretação dada pelo TCU, no Ac. nº 855/2013-Plenário, ao art. 9º do Decreto regulamentador do SRP, *in verbis*:

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

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

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

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

## INCUMBÊNCIAS DOS ÓRGÃOS PARTICIPANTES NO REGISTRO DE PREÇOS

44. O Decreto n. 10.024, de 2019 dispõe:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

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**;

(...)

Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

**I - planejamento da contratação;**

45. Consequentemente, se o Planejamento da Contratação passou a ser parte essencial do pregão (art. 6º, I) e o Estudo Técnico Preliminar é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação”, bem como o instrumento que “fundamenta o termo de referência” (art. 3º, IV), ele passa a ser obrigatório em todo Pregão, seja de fornecimento, seja de serviço, seja de engenharia.

46. O Planejamento da Contratação abrange os (I) Estudos Preliminares, o (II) Gerenciamento de Risco e o (III) Termo de Referência ou Projeto Básico (art. 20 da IN n. 05, de 2017).

47. Nos termos do art. 24, §6º da Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 05, de 2017, o órgão participante deverá produzir um conteúdo mínimo nos Estudos Preliminares, a saber:

Art. 24 (...)

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

I - necessidade da contratação;

II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

(...)

IV - estimativa das quantidades acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

(...)

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

X - providências para adequação do ambiente do órgão;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - declaração da viabilidade ou não da contratação.

§ 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior.

(...)

§ 6º Observado o § 2º deste artigo, nas contratações em que o órgão ou entidade for participante de um Sistema de Registro de Preços (SRP), a equipe de Planejamento da Contratação produzirá as informações dos incisos I, II, IV, IX, X, XI e XII, visto que as informações dos incisos III, V, VI, VII e VIII, considerando a totalidade da ata, serão produzidas pelo órgão gerenciador.

48. Muito embora o §2º mencione que são essenciais os itens dos incisos I, IV, VI, VII e XII, a dispensa dos demais itens mencionados no §6º deve ser obrigatoriamente objeto de consideração pelo órgão promotor da licitação no que diz respeito à

desnecessidade. Assim, é necessário que os Estudos Preliminares abordem todos os aspectos mencionados no §6º, ainda que seja para afirmar sua dispensabilidade.

49. Nesse ponto, considerando-se a necessidade de se orientar o órgão gerenciador da licitação a fim de que se tenha a correta instrução processual, cabe mencionar as falhas em que incorreram os órgãos que participam do presente procedimento licitatório, passando por cada um dos incisos mencionados. Deve-se observar que as falhas encontradas no Estudo Técnico Preliminar, uma vez sanadas, podem conduzir à necessidade de elaboração de um novo Termo de Referência, que demanda nova aprovação por parte da autoridade competente.

50. A autorização para abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente decorre da exigência do art. 38, caput, da Lei 8.666, de 1993, art. 21, inc. V do Decreto nº 3.555, de 2000 e arts. 8º, inc. V e 13, inc. III, do Decreto nº 10.024, de 2019 (pregão eletrônico).

51. Cabe asseverar que a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - RIO GRANDE DO SUL não anexou aos autos a documentação que comprova que a participação na licitação foi autorizada pela autoridade competente do órgão.

52. **A apresentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) decorre das disposições normativas acima mencionadas. Assim, a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - BAHIA, a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - CEARÁ, a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - MINAS GERAIS, a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - MATO GROSSO, a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - PARANÁ, a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - RIO GRANDE DO NORTE, a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - RIO GRANDE DO SUL e a POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL- SRPRF - SANTA CATARINA precisam instruir o processo com os Estudos necessários, nos termos acima apresentados.**

53. **É imprescindível mencionar a alteração regulamentar promovida no Decreto n. 7.892, de 2013, pelo Decreto n. 9.488, de 2018, especialmente no que diz respeito à possibilidade de adesão por parte de órgãos não participantes.** Assim, a possibilidade de adesão fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 22, §1º-A). Esse estudo será divulgado no Portal de Compras do Governo federal, após aprovação pelo órgão gerenciador (art. 22, §1º-B). As aquisições ou as contratações adicionais, em caso de adesão, não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, caso não se trate de compra nacional (art. 22, §3º c/c §4º-A).

54. Atente-se, ainda, que o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem (art. 22, §4º), salvo em caso de compra nacional, quando as contratações adicionais poderão alcançar, por órgão ou entidade, cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes (art. 22, §4º-A, I). Nesse caso, o quantitativo decorrente das adesões não excederá, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado (inciso II).

## CONCLUSÃO

55. Considerando as informações existentes nos autos do Processo n. 08657.104761/2019-45 e nos limites da análise jurídica apresentada, que não alcança questões relacionadas aos aspectos técnicos ou do juízo de valor das competências discricionárias exercidas durante o procedimento, conclui-se pela existência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, os quais restarão superados desde que observadas as recomendações emitidas ao longo do parecer e, em especial, os seguintes apontamentos:

- o (a) que se anexe aos autos a lista constante do Anexo I da ON SEGES/MP nº 02, de 2016,
- o (b) que se justifique ou se expurgue a possibilidade da “carona” existente no edital,
- o (c) que sejam observadas as recomendações contidas no tópico “Critérios de Sustentabilidade”,
- o (d) que seja criada a cota reservada de até 25% por item ou grupo licitado acima de R\$ 80 mil, para a participação exclusiva de ME/EPP, ou que se justifique o seu afastamento,
- o (e) que sejam adotadas as recomendações contidas no tópico denominado “Incumbências dos órgãos participantes no registro de preços”.

56. **Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada e precisa (com EXPRESSA INDICAÇÃO DE RESPOSTA AOS APONTAMENTOS ACIMA),** consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo, será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, **sem nova manifestação desta CJU.**

57. Ressalta-se que a presente manifestação se limita à análise jurídica da fase interna do processo licitatório, recomendando-se, em sua fase externa, o atendimento integral ao Edital e às Leis que regem a matéria.

Rio de Janeiro, 25 de maio de 2020.

**ANA VALÉRIA DE ANDRADE RABÊLO**  
ADVOGADA DA UNIÃO

(\*Este parecer não foi assinado digitalmente, ante a não instalação da certificação digital, por parte da DTI/RJ, no computador pessoal da Advogada. Autenticidade comprovada. Peça produzida por meio de nome de usuário e senha. Decreto 8.539/2015, art. 6º, § 1º).