



JUSTIÇA FEDERAL
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Parecer n. 0545982/ASJUR

Referência: SAD - Material e serviço: aquisição e contratação - Processo n. 0002300-38.2023.4.90.8000

1. Relatório

Trata-se da fase preparatória de procedimento licitatório destinado à aquisição de gêneros alimentícios, mediante requisição e de forma parcelada, com vistas a atender as demandas do Conselho da Justiça Federal.

A contratação foi requerida pela Seção de Serviços Gerais que explicitou a necessidade da demanda no item 2.1 da cláusula segunda – Descrição da Necessidade da Contratação - do Estudo Técnico Preliminar, conforme a seguir disposto:

2.1 A Seção de Serviços Gerais, dentre outras atribuições, é responsável pelos serviços de copa no Conselho da Justiça Federal (CJF), sede e gráfica, e por dar apoio a realização de eventos, tais como as Sessões Ordinárias do Conselho da Justiça Federal e da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, cursos, simpósios e reuniões. Para a continuidade das atividades observa-se a necessidade de aquisição de gêneros alimentícios. A presente aquisição permitirá o fornecimento diário de café nas reuniões e eventos e durante o horário de trabalho, bem como para o fornecimento de *coffe breaks* em Sessões do CJF e da Turma Nacional de Uniformização (TNU) e demais eventos, quando autorizados pela autoridade competente. O não atendimento da necessidade apresentada poderá ocasionar a suspensão do fornecimento diário de café e dos gêneros alimentícios prejudicando assim o andamento dos eventos.

Para a regularidade do procedimento, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- I. Documento de Oficialização da Demanda - DOD (0482390);
- II. Despacho com aprovação do DOD pela DA (0482903);
- III. Ato de designação formal do servidor responsável pelo planejamento da contratação (0482903);
- IV. Critérios de sustentabilidade (0487041);
- V. Estudo Técnico Preliminar - último documento (0511408);
- VI. Análise de Riscos SESEGE - último documento (0510018);
- VII. Pesquisa de preços SECOMP (0529283);
- VIII. Termo de Referência - último documento (0535007);
- IX. Disponibilidade orçamentária - SEPROG/SUOFI (0542973);
- X. Informação SECCON (0532943);
- XI. Informação SECOMP (0529282);
- XII. Informação SELITA (0532808);
- XIII. Lista de Verificação SELITA (0532805);
- XIV. Análise de Riscos SELITA (0532806);
- XV. Despacho SUCOP (0542519);
- XVI. Minuta de Edital (0542806); e
- XVII. Declaração de adequação orçamentária e financeira, emitida pelo ordenador de despesa – art. 16 da LRF (0544096).

Em suma, propõe-se que a contratação seja efetivada por meio de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, tendo como critério de julgamento o menor preço por lote e item.

Desta feita vieram os autos a esta Assessoria, para análise jurídica da contratação, nos termos do que preconiza o art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

É o relatório. Opina-se.

2. Análise Jurídica

2.1. Fase Preparatória

2.1.1 Planejamento da Contratação

Nota-se que o planejamento da contratação observou as diretrizes estabelecidas na Portaria CJF n. 232/2023, a qual disciplina o planejamento das contratações realizadas pelo Conselho da Justiça Federal. Dessa forma, constam nos autos os elementos necessários para a contratação, nos termos do que dispõe art. 3º da portaria, *in verbis*:

Art. 3º As aquisições e contratações de serviços de que trata esta Portaria, na fase de planejamento da contratação, incluindo-se naquelas os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, devem ser realizadas observando-se as seguintes etapas:

I – documento de oficialização de demanda;

II – estudo técnico preliminar;

III – análise de riscos;

IV – pesquisa de preços;

V – termo de referência ou projeto básico;

VI – elaboração de minutas de edital de licitação e de contrato.

Ainda, nos termos do que dispõe o art. 5º da Portaria CJF n. 232/2023, entende-se que o DOD foi aprovado pela DA, bem como seguindo o disposto na mesma norma, houve designação formal do servidor responsável pelo planejamento da contratação (item III do relatório).

A contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual de 2024 - PCA/2024 (Processo n. 0000861-66.2023.4.90.8000).

Entende-se, portanto, que o planejamento da contratação foi realizado.

2.1.2 Estudo Técnico Preliminar

Nota-se que o Estudo Técnico Preliminar - ETP contém os elementos essenciais à contratação. Constan do ETP: a descrição da necessidade da contratação; alinhamento ao planejamento estratégico e ao plano de contratação anual -PCA; Descrição dos pré-requisitos necessários; Levantamento de mercado, incluindo a estimativa; Justificativa da escolha do tipo de solução a contratar; Estimativa das quantidades; estimativa do valor da contratação; descrição da solução como um todo; justificativa para o parcelamento ou não da contratação; demonstração dos resultados pretendidos; providências prévias ao contrato; contratações correlatas/interdependentes; impactos ambientais; e adequação e viabilidade da contratação.

Concernente à cláusula sexta do artefato – Justificativa da escolha do tipo de solução a contratar - **constitui-se em boa prática, para as próximas contratações, prospectar o mercado para identificar as soluções disponíveis para a execução do objeto pretendido, apresentando a justificativa da solução escolhida.**

Ao final do ETP, concluiu-se pela viabilidade técnica e econômica da contratação.

2.1.3 Termo de Referência

Concernente ao Termo de Referência - TR (item VIII do relatório), o artefato foi elaborado em consonância com os requisitos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021. Constan do TR: objeto; a fundamentação da contratação; do valor estimado da contratação; dos critérios de sustentabilidade; da adequação orçamentaria; da vigência; da forma e dos critérios de seleção do fornecedor; do modelo de execução; do modelo de gestão do contrato; dos critérios de medição; do pagamento; e das sanções administrativas.

No tocante aos requisitos de sustentabilidade, instada a se manifestar, a SETASA, apresentou os seguintes apontamentos:

XX. DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

XX.1– A CONTRATADA será responsabilizada por qualquer prejuízo que venha causar a este órgão por ter suas atividades suspensas, paralisadas ou proibidas por falta de cumprimento de normas ambientais ligadas à comercialização dos produtos elencados no presente Termo de Referência.

XX.2 – Os itens elencados no Termo de Referência, no tocante a constituição, certificação e acondicionamento de suas embalagens, deverão estar conforme o art. 5º, inciso III, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010.

XX.3 – O índice de concentração de contaminantes dos itens elencados neste Termo de Referência, quando aplicável, devem estar conforme os limites estabelecidos pela Resolução ANVISA RDC nº 42, de 29 de agosto de 2013. A comprovação do disposto, quando solicitada pela contratante, poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial, ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste, que o bem fornecido cumpre com as exigências do termo de referência, conforme art. 42, inciso I e III, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

XX.4 - Será admitida a oferta de itens originados da produção de agricultores familiares, das suas organizações, de empreendedores familiares rurais e dos demais beneficiários da Lei n. 11.326, de 2006. Para este caso, será exigido dos fornecedores o cadastro ativo no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, CAF, conforme disposto no Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017; Decreto nº 10.688, de 26 de abril de 2021; e legislação correlata.

XX.5 – A CONTRATADA deverá, para os itens 3, 4, 19 a 46 e 49 a 53, na apresentação da proposta, fornecer o certificado de regularidade dos fabricantes no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF/APP, conforme descrito na Instrução Normativa IBAMA nº 13, de 23 de agosto de 2021. A

XX.6 – Da exigência do item anterior excetuam-se os fabricantes de produtos caracterizados como empreendimentos agroindustriais de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental, definidos pela Resolução CONAMA nº 385, de 27 de dezembro de 2006;

XX.7 - A CONTRATADA deverá respeitar a legislação vigente e as normas técnicas, elaboradas pela ABNT e pelo INMETRO para aferição e garantia de aplicação dos requisitos mínimos de qualidade dos elementos elencados neste Termo de Referência.

[...]

Concernente à vigência contratual observou-se que a contratação será pelo período de 12 meses, prorrogáveis por até 10 anos.

Quanto ao preço estimado da contratação, verifica-se que no TR (0535007) e na lista de itens (0510105), os valores estão divergentes àqueles previstos na última versão do orçamento estimado apresentado pela SECOMP (0529283). Diante disso, **faz-se necessário ajustar os valores previstos no Termo de Referência, bem como a lista de itens – Anexo de especificações e quantidades, após o TR necessita ser aprovado pela autoridade competente.**

No mais, verifica-se que o Termo de Referência está em consonância com as regras previstas na legislação pátria.

2.1.4 Pesquisa de Preços

Verifica-se que a composição do preço de referência tomou como base os parâmetros previstos no art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 e na IN SEGES/ME n. 65/2021.

A pesquisa de preços apresentada pela equipe de planejamento teve como base a pesquisa direta com fornecedores e contratos firmados por outros órgãos da Administração Pública, o que

denota que os valores estimados são compatíveis com os praticados no mercado, sendo atendidos, portanto, os parâmetros dispostos nos incisos III e IV, do art. 5º da citada instrução normativa, conforme é possível inferir:

IN SEGES/ME n. 65/2021.

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. § 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

A SECOMP (item VII do relatório), por sua vez, ampliou a pesquisa realizada pela SESEGE (0511466), seguindo as diretrizes do art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, bem como dos incisos I, II e IV do art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

A unidade de compras, ainda, elencou os pontos que poderiam impactar a seleção de fornecedores, dentre eles informou que a maioria dos itens possuem a cotação de no mínimo 3 fornecedores (item XI do relatório) conforme trecho a seguir:

5. Dos pontos que podem impactar a seleção de fornecedores

A pesquisa possui preços de no mínimo três fornecedores ME/EPP na grande maioria dos itens.

Houve uma pequena diferença de preços entre o mapa e os valores inicialmente orçados pela unidade requisitante, visto que foram acrescentados mais pesquisas dos itens.

Nesse contexto, informa-se que juntou-se aos autos os seguintes anexos:

- a) atas e relatório das pesquisas de preços públicos (id's. 0536402 e 0526395);
- b) mapa comparativo (id. 0529283).

Assim sendo, o valor total da contratação ficou orçado em R\$ 209.478,53 (duzentos e nove mil quatrocentos e setenta e oito reais e cinquenta e três centavos), montante que corresponde ao valor estimado de nove lotes e um item .

Verifica-se, ao final, que o preço obtido foi devidamente justificado pelas unidades envolvidas no processo, o que satisfaz a exigência contida no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65/2021.

2.2. Contratação Exclusiva para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte

Por se tratar de contratação em que 8 lotes e 1 item tem valor estimado abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) por ano, parte da licitação será exclusiva para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), com fundamento nos arts. 47 e 48, inciso I, da Lei Complementar n.

Analisando a proposição constante do Termo de Referência (item VI do relatório), verifica-se que a contratação terá prazo de vigência inicial de 12 meses, com possibilidade de sucessivas prorrogações, até o limite de 10 anos, de modo que o valor total a ser despendido com a contratação poderia ultrapassar o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

É certo, contudo, que tal circunstância não afasta a exclusividade do procedimento para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). Com efeito, a Constituição Federal, art. 179, determina que as micro e pequenas empresas devem ser acolhidas de maneira distinta e, nesse contexto, a redação da Orientação Normativa AGU n. 10/2009 é clara quanto ao tratamento diferenciado que se deve dispensar a elas quando das contratações com a Administração Pública Federal, nos termos a seguir:

Constituição Federal

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Orientação Normativa AGU Nº 10, de 01 de abril de 2009

"PARA FINS DE ESCOLHA DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS CONVENCIONAIS (CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS E CONVITE), BEM COMO DE ENQUADRAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PREVISTAS NO ART. 24, I e II, DA LEI Nº 8.666/1993, A DEFINIÇÃO DO VALOR DA CONTRATAÇÃO LEVARÁ EM CONTA O PERÍODO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E AS POSSÍVEIS PRORROGAÇÕES. NAS LICITAÇÕES EXCLUSIVAS PARA MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SOCIEDADES COOPERATIVAS, O VALOR DE R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS) REFERE-SE AO PERÍODO DE UM ANO, OBSERVADA A RESPECTIVA PROPORCIONALIDADE EM CASOS DE PERÍODOS DISTINTOS."

Concernente ao lote 9, será para ampla concorrência, devido ao valor estimado, de acordo com o que determina o Decreto 8.538/2015 em seu 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”.

Dessa forma é necessário que seja reservado a cota de 25% do lote para o tratamento diferenciado às ME e EPP. No entanto, a determinação pode ser afastada desde que justificada pela unidade demandante, nos termos do art. 10, II, da mesma norma, *in verbis*:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

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;

O tema foi objeto de análise pela SELITA (0532808), que indagou a SESEGE acerca da reserva de cota de 25% no lote 9. Em resposta, a unidade demandante manteve a decisão de afastar a aplicação da cota de 25% no lote 9, apresentando como justificativa o seguinte trecho do Estudo Técnico Preliminar:

10.1 As quantidades a serem adquiridas e os valores unitários dos itens são muito baixos. Por isso, optou-se por agrupá-los em lotes. Entende-se que a forma de tornar a aquisição mais atrativa ao fornecedor, e consequentemente mais vantajosa à Administração, é a junção dos itens em lotes, uma vez que os custos operacionais e de transporte impactam nos preços de itens de pequeno valor e pouca quantidade. E ainda, com a junção em lotes pretende-se estimular as empresas a oferecerem menores preços e reduzir a inadimplência, tendo em vista que o faturamento será em maior valor.

10.2 A divisão em lotes, facilitará a competitividade em função da economia de escala, pois os lotes foram divididos com produtos semelhantes e que podem ser fornecidos por várias emprestas, além de reduzir os custos administrativos com contratos com vários fornecedores o que dificultaria a gerência e fiscalização dos mesmos, sendo que a Seção de Serviços Gerais se encontra com evidente falta de servidores, possuindo atualmente apenas **02 (dois)** na unidade para execução diária das atribuições da Seção tais como: pedidos e recebimentos de materiais, processos de pagamentos, análise de documentações, gestão/acompanhamento dos serviços de limpeza, copeiragem e recepção, gestão e fiscalização de outros 10 contratos, 03 atas de registro de preços e 01 termo de compromisso, suporte a eventos, além do gerenciamento dos futuros contratos. O exposto encontra arrimo na Súmula 247 do Tribunal de Contas da União.

10.3 Assim, sob o prisma e enquadramento do §2º do art. 40 da NLL, o parcelamento da pretensa contratação se mostra viável.

10.4 Os produtos, objeto desta contratação, devem ser fornecidos sob demanda, de acordo com a necessidade do órgão, que não está obrigado a utilizar o quantitativo em sua totalidade.

Não obstante a justificativa diga respeito ao parcelamento/agrupamento do objeto da contratação, o que não se confunde com a reserva de cota de 25% para ME e EPP, entende-se, pela narrativa apresentada no item 10.2, que seria inviável a contratação de empresas diferentes para um mesmo lote, o que acaba por afastar a reserva de cota para o grupo 9.

Sugere-se, no entanto, que para as próximas contratações as justificativas sejam alocadas em tópicos diferentes.

Assim sendo, esta ASJUR entende que a exclusividade do procedimento licitatório para micro e pequenas empresas, no tocante aos lotes 1 a 8 e item 79, amolda-se aos limites legais e tem respaldo constitucional.

2.3. Minuta de Edital

A contratação em análise será realizada por meio de licitação na modalidade pregão eletrônico e terá como critério de julgamento o **MENOR PREÇO POR LOTE E ITEM**, observadas fundamentalmente as regras estabelecidas na Lei n. 14.133/2021 e na Instrução Normativa SEGES/ME n. 73/2022.

A modalidade de licitação adotada é destinada à aquisição de bens e serviços comuns, conforme dispõe o art. 29 da Lei n. 14.133/2021.

A licitação será parcelada e, em razão do valor estimado, relativamente aos lotes 1 a 8 e item 79, será destinada exclusivamente para ME e EPP e, quanto ao lote 9, será destinada para ampla concorrência.

Lado outro, em relação à formulação de lances e aos critérios de desempate (item VIII do edital), entende-se que o intervalo mínimo de 1% entre os lances é razoável/proporcional e permitirá que a sessão pública seja mais eficiente. Quanto à fase competitiva, adotou-se o modo de disputa ABERTO e FECHADO, ao se considerar o acirramento da disputa entre os licitantes na parte fechada, o que oportuniza a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração, conforme procedimento previsto no art. 56 da Lei n. 14.133/2021 c/c o art. 24 da Instrução Normativa SEGES/ME n. 73/2022.

Tendo em vista a mudança dos valores após o complemento da pesquisa de preço pela SECOMP, é necessário fazer alteração no edital levando-se em consideração que lote 9 não será exclusivo para ME e EPP.

Faz-se necessário, outrossim, corrigir o preâmbulo do Edital, substituindo-se a expressão "Anexo I deste Termo de Referência" por "Módulo I deste Edital".

No mais, observa-se na minuta de edital (item XVI do relatório) que, de forma geral, constam as cláusulas essenciais e obrigatórias. Assim, a ASJUR entende que está adequada para a abertura da fase externa.

2.4. Disponibilidade Orçamentária e Declaração do Ordenador de Despesas

A SEPROG informou que "**há disponibilidade orçamentária** para a realização da despesa no corrente exercício, bem como será incluído o respectivo impacto na previsão orçamentária do exercício de 2025 no sistema SIOFI" (0546580).

A DA, por sua vez, apresenta a declaração do ordenador de despesas, a cumprir a exigência contida no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item XVII do relatório).

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que o processo se encontra revestido das formalidades legais exigidas, razão pela qual esta Assessoria se manifesta pela possibilidade de abertura do certame licitatório para a contratação em referência, **desde que observados os apontamentos dos subitens 2.1.2, 2.1.3, 2.2 e 2.3.**

É o parecer.

À consideração da Diretoria-Executiva de Administração e de Gestão de Pessoas.



Autenticado eletronicamente por **Wesley Roberto Queiroz Costa**, Assessor(a)-Chefe - Assessoria Jurídica, em 30/01/2024, às 16:28, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Tamires Haniery de Souza Silva**, Técnica Judiciária, em 30/01/2024, às 16:28, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cjf.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0545982** e o código CRC **D56B8CAC**.