



PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

#### PARECER N° 487/2017/PF-IFCE/PGF/AGU

NUP 00819.000536/2017-67

PROCESSO Nº 23255.010342.2017-06

INTERESSADO: INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ - IFCE/REITORIA

ASSUNTO: MINUTA DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO POR SRP Nº 14/2017.

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. IFCE/REITORIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO PREDIAL. SOLICITAÇÃO. JUSTIFICATIVA. AUTORIZAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATOS INTERNOS PREPARATÓRIOS. ATESTADO DE QUE OS SERVIÇOS A SEREM ADQUIRIDOS POSSUEM PADRÃO DE DESEMPENHO E QUALIDADE QUE PODE SER OBJETIVAMENTE DEFINIDO NO EDITAL. REGULARIDADE NA ESCOLHA DA MODALIDADE DO CERTAME. LEGITIMIDADE. FUNDAMENTO: LEI Nº 10.520/2002 E DECRETOS Nºs 3.555/2000, 5450/2005 e 7.892/2013. ART. 48, I, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006, MODIFICADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 147, DE 07 DE AGOSTO DE 2014. EDITAL. MINUTA. RECOMENDAÇÃO. APROVAÇÃO.

#### I – RELATÓRIO

- 1. Cuida-se de licitação do INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ IFCE/REITORIA E DEMAIS ORGÃOS PARTICIPANTES, na modalidade **Pregão Eletrônico**, por Sistema de Registro de Preços, do tipo menor preço por grupo, paraeventual contratação de serviço de manutenção predial, nos moldes que especifica a minuta editalícia respectiva.
- 2. Instruem os autos, dentre outros:
  - a) Memorando nº 037/2017/AEIF solicitando a aquisição (fl. 01);
  - b) Despacho à PROAP (fl. 10);





## PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

- c) Despacho à DGO (fl. 11);
- d) Despacho Orçamentário (fl. 12);
- e) Termo de Referência (fls. 13 a 18);
- f) Pesquisa e Mapa preço (fls. 19 a 21):
- g) Portaria designando servidores a atuarem como pregoeiros e equipe de apoio (fl. 23);
- h) Atestado de Bem Comum (fl. 24);
- i) Convite IRP 06/2017 (fl. 25);
- j) IRP (fls. 27 a 67);
- k) Convite IRP 06/2017 (fls. 68 a 74);
- l) Declaração de Adoção da Minuta Padrão da AGU (fls. 75 a 81);
- m) Edital do Pregão SRP n° 14/2017 e seus anexos (fls. 82 a 176);
- n) Despacho à PROAP (fls. 177 a 178);
- o) Justificativa (fl. 179);
- p) Aprovação do Termo de Referência (fl. 180);
- q) Autorização da Autoridade Competente (fl. 181);
- r) Ofício encaminhando os autos a esta Procuradoria (fl. 182);
- s) Certidão no 00375/2017/SEC/PFIFCEARÁ/PGF/AGU acerca do cadastramento do processo em destaque no SAPIENS (fl. 183).
- 3. Vieram então os autos do processo administrativo em epígrafe, em observância ao disposto no art. 38, § único, da Lei nº 8.666/93, para análise da regularidade material e formal do procedimento e da minuta editalícia anexada, que segue rubricada e carimbada pela signatária.
- 4. É o que importa relatar.

#### II – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. 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. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.





# PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

- 6. Nossa função 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.
- 7. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.
- 8. 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.
- 9. De 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. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.
- 10. Finalmente, é nosso dever 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.





PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade são apontadas para fins de sua correção. O 11. prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### III – ASPECTOS FORMAIS E PRÉVIOS - REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

- De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999¹, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.
- Com efeito, no que pertine especificamente à licitação<sup>2</sup>, bem como contratos/convênios e outros 13. ajustes<sup>3</sup>, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas4.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade. § 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo."

Art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993:

(...)" ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

Texto Enunciado: "OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQÜÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E

INDEXAÇÃO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSTRUÇÃO. AUTUAÇÃO. SEQÜÊNCIA CRONOLÓGICA. NUMERAÇÃO. RUBRICA. ABERTURA. **TERMO** REFERÊNCIA: art. 38, caput, e 60 da Lei no 8.666, de 1993; art. 22 da Lei 9.784, de 1999; Portarias Normativas SLTI/MP no 05, de DE 2002 e 03, de 2003; Orientações Básicas sobre Processo Administrativo do NAJ/PR; Decisão TCU 955/2002-Plenário e Acórdãos TCU 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário.

<sup>4</sup>Aplicáveis ainda, a Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 2002 (no caso de órgãos integrantes do SISG) e Portaria Normativa MD nº1243, de 2006 (para os órgãos militares), que também dispõem sobre procedimentos gerais referentes àgestão de processos, sendo



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Art. 22 da Lei nº 9.784/99:

<sup>&</sup>quot;Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

<sup>§ 1</sup>º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

<sup>&</sup>quot;O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente





# PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

- 14. Observa-se que as páginas do processo estão devidamente numeradas, de acordo com o § 4º do art. 22 da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e assim dispõe:
  - "Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.
  - § 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas".

#### IV – ANÁLISE JURÍDICA

- 15. Antes de adentrar, propriamente, na análise do caso submetido, cumpre a esta Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará PF/IFCE, à luz da doutrina e da legislação aplicável, definir o procedimento do Registro de Preços, regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, assim:
  - "O 'registro de preços' é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não numa, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixo, terá seus preços 'registrados'. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado." (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 532).
- 16. As hipóteses de realização do Registro de Preços são apresentadas pelo legislador, a título exemplificativo, no art. 3º do Decreto retrocitado, *in verbis*.
  - "Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:





# PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

- I quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração".

### IV.1- DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO ESCOLHIDA

- 17. Primeiramente cabe ressaltar acerca do pregão como modalidade de licitação escolhida. Tal procedimento destina-se à aquisição de bens comuns, assim definidos pela Lei 10.520/02:
  - 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".
- 18. E, conforme se depreende das características descritas no Termo de Referência, é possível enquadrar os itens a serem licitados como "bem comum".
- 19. Salienta-se que foi anexado aos autos o atestado de que objeto da presente contratação trata-se de serviço comum (fl. 24), conforme dispõe o parágrafo 1º do art. 2 do Decreto 5.450/2005.

#### IV.2 - DA REGULARIDADE PROCESSUAL

20. O Decreto nº 5.450/05 que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, caso aqui nos autos, enumera em seu artigo 30, os documentos necessários à instrução do procedimento, sendo que até a presente fase os oito primeiros incisos são exigíveis, a saber:







## PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

Art.30. O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

- I justificativa da contratação;
- II termo de referência;
- III planilhas de custo, quando for o caso;
- IV previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
- V autorização de abertura da licitação;
- VI designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- VII edital e respectivos anexos, quando for o caso;
- VIII minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX parecer jurídico;
- 21. Com efeito, o processo que guarnece a licitação supramencionada encontra-se regularmente instruído, em conformidade com as exigências impostas pela legislação aplicável, <u>SALVO NO QUE DIZ RESPEITO À JUSTIFICATIVA/MOTIVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO, NA QUAL DEVE RESTAR DEMONSTRADA A FORMA COMO FORAM ESTABELECIDAS AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E COMO FOI ESTIMADA A QUANTIDADE DOS BENS A SEREM ADQUIRIDOS OU OS SERVIÇOS.</u>
- 22. Isso porque a Administração deve observar o disposto no Art. 15, §7°, II, da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece a necessidade de se apresentar as justificativas das quantidades a serem adquiridas e/ou serviços a serem prestados, em função do consumo do órgão e provável utilização, devendo a estimativa ser obtida, a partir de fatos concretos (Ex: consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis, implantação de setor, acréscimo de atividades, etc). Portanto, deve contemplar, no mínimo: a) a razão da necessidade da aquisição ou do serviço;b) as especificações técnicas dos bens ou serviços; e c) o quantitativo de serviço demandado.
- 23. A justificativa, em regra, deve ser apresentada pelo setor requisitante. Quando o objeto possuir características técnicas especializadas, deve o órgão requisitante solicitar à unidade técnica competente a definição das suas especificações, e, se for o caso, do quantitativo a ser adquirido.





# PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

24. Cumpre ressaltar que em relação à conveniência e a oportunidade da aquisição ou serviço, bem como os aspectos técnicos inerentes ao objeto a ser licitado não são analisados por esse órgão consultivo, até porque ultrapassam as atribuições desta Procuradoria Federal.

#### IV.3 - DO TERMO DE REFERÊNCIA

25. Dispõe o artigo 9°, do Decreto nº 5.450/05, sobre o Termo de Referência:

Art. 90 Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

- I elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- II aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
- III apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- IV elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
- V definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e
- VI designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.
- 26. Consoante se infere nos autos, foi dado cumprimento a todos os incisos do dispositivo legal supramencionado.

### IV.4 - DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

27. Por se tratar de Registro de Preços, o inciso IV que se refere à previsão de recursos orçamentários, não necessita ser exigido no momento, conforme as orientações Normativas da CJU/MG e da AGU:







PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ORIENTAÇÃO NORMATIVA CJU-MG N° 21, DE 17 DE MARÇO DE 2009: (Atualizada em 28/02/2013).

LICITAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MOMENTO DE COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Para a realização de licitação que visa à formação da ata de registro de preços não é necessária a prévia demonstração da existência de dotação orçamentária. Todavia, por ocasião da futura contratação, torna-se imprescindível a comprovação da dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente, antes da assinatura do contrato firmado com base na ata já existente, na forma do Art. 7°, §2° do Decreto 7.892/2013. Referências: Pareceres AGU/CGU/NAJ/MG nº: 1258/2007; 0306/2008; 04787/2008; 0697/2008 e 0899/2008. Acórdão nº 1279/2008 – Plenário do TCU Art. 7°, §2° do Decreto 7.892/2013.

28. Todavia, tendo em vista o Sistema de Registro de Preços ser efetivado por meio de procedimento de licitação, a indicação dos recursos orçamentários pelo qual correrá a despesa, é medida que se impõe, conforme art. 7°, §2°, inciso III, combinado com o artigo 14, e 40, inciso XVII, da Lei 8.666/93, porém, deverá ser efetivado na hora da contratação.

#### IV.5 - DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA

29. Consta à fl. 181 a autorização do Diretor-Geral do campus para a abertura do procedimento.

#### IV.6 - DA DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO

30. Consta à fl. 23 o ato contendo a designação do pregoeiro e equipe de apoio.

#### IV.7 - DA MINUTA DO EDITAL

31. A minuta do Edital de Licitação, Modalidade Pregão Eletrônico do tipo **MENOR PREÇO POR GRUPO**, está elaborada de acordo com os ditames da Lei nº 10.520/2002, da Lei Complementar 123/2006, da Lei 11.488/2007, da Lei Complementar 147/2014, da I.N nº 01/2010, nº 02/2009, da I.N nº 05/2014, do Decreto nº 5.450/2005, do Decreto nº 6.204/2007, do Decreto nº 7.892/2013, do Decreto 8.538/2015, da Lei nº 8.666/1993 e, não havendo qualquer óbice legal no presente certame licitatório.





PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

### IV.8 - DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

32. Verifica-se que a minuta da Ata de Registro de Preço está de acordo com o Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666 1993.

#### V - CONCLUSÃO

- 33. Tendo em vista a documentação acostada aos autos, e desde que observados os limites impostos na Portaria nº 28, de 16 de fevereiro de 2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, esta Procuradoria Federal nada tem a obstar quanto à formalização do presente Pregão Eletrônico (SRP) nº 14/2017, com respaldo na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 e, subsidiariamente, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com as alterações posteriores.
- 34. Assim, considerados os elementos constantes dos autos, entende-se que, uma vez adotadas as medidas necessárias, em especial a comprovação da regularidade fiscal do interessado, inclusive com a Juntada de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, poderá a contratação ser validamente realizada.
- 35. Por fim, atendendo ao disposto no art. 21 da citada Lei nº 8.666/93, observo que se deve dar ampla divulgação ao certame, pelos meios adequados a esta modalidade licitatória, buscando trazer ao feito o maior número de interessados possíveis, em respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no serviço público.
- 36. É o Parecer, smj.

Fortaleza/CE, 07 de junho de 2017.

KARINA DE MELO RODRIGUES ALBUQUERQUE

Celler Lie will

Procuradora Federal junto ao IFCE





# ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ

#### DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 361/2017/PF-IFCE/PGF/AGU

REFERÊNCIA: PARECER Nº 487/2017/PF-IFCE/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 23255.010342.2017-06

NUP: 00819.000536/2017-67

- Aprovo o PARECER Nº 487/2017/PF-IFCE/PGF/AGU, da lavra da
   Procuradora Federal KARINA DE MELO ALBUQUERQUE.
- 2. Registre-se todavia que a aprovação cinge-se exclusivamente à manifestação jurídica exposta no referido opinativo, sendo de responsabilidade do subscritor a análise da documentação acostada aos autos.
- 3. Numerem-se e rubriquem-se as folhas, restituindo-se o processo ao órgão de origem, com as homenagens de estilo.

Fortaleza/CE, 07 de junho de 2017.

LUCIANA DO VALE UCHÔA
PROCURADORA-CHEFE EM EXERCÍCIO
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFCE