



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

PARECER Nº 548/2017/PF-IFCE/PGF/AGU

NUP: 000435/2017-96

PROCESSO Nº 23255.010100.2017-12

INTERESSADO: INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ - IFCE/*CAMPUS* REITORIA

ASSUNTO: ANÁLISE DAS MINUTAS DE EDITAL E TERMO DE REFERÊNCIA - PREGÃO ELETRÔNICO (SRP) Nº 15/2017 - CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA FORNECIMENTO DE ÁGUA MINERAL, VASILHAME PARA ÁGUA MINERAL E CAFÉ PARA ATENDER A DEMANDA DO CAMPUS AVANÇADO DE GUARAMIRANGA, REITORIA E DEMAIS ÓRGÃOS PARTICIPANTES.

ANÁLISE EM REGIME DE URGÊNCIA

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS. SOLICITAÇÃO. JUSTIFICATIVA. AUTORIZAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATOS INTERNOS PREPARATÓRIOS QUE, NO GERAL, ATENDEM ÀS NORMAS DE REGÊNCIA. 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. OPINATIVO FAVORÁVEL.

Ilustríssimo Pró-Reitor,

I – RELATÓRIO

Cuida-se de licitação do INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE/Reitoria, na modalidade **Pregão Eletrônico**, por Sistema de Registro de Preços, do tipo menor preço, para contratação de pessoa jurídica para fornecimento de água mineral, vasilhame para água mineral e café para atendimento de demanda do órgão gerenciador e demais participantes, nos moldes que especifica a minuta editalícia respectiva.



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

2. Instruem os autos, dentre outros:
- a) Memorando 06/DEMAS/2017 solicitando a contratação a ser licitada (fl. 01);
 - b) Termo de Referência (fls. 53 a 55-v);
 - c) Minuta ata de registro de preços (fl. 56);
 - d) Justificativa (fl. 63);
 - e) Aprovação do termo de referência (fl. 62);
 - f) Cotação e Mapa de Preços (fls. 09 a 22);
 - g) Despacho de disponibilidade orçamentária (fl. 25);
 - h) Atestado de que os bens/serviços a serem adquiridos possuem padrão de desempenho e qualidade que pode ser objetivamente definido no edital (fl. 26);
 - i) Portaria que designa servidores para atuarem como Pregoeiros (fl. 27);
 - j) Edital do Pregão Eletrônico (fls. 44 a 52);
 - k) Autorização da Autoridade Competente (fl. 29);
 - l) Ofício de encaminhamento dos autos a esta Procuradoria (fl. 64); e
 - m) Certidão nº 00265/2017/SEC/PFIFCEARÁ/PGF/AGU acerca do cadastramento do processo em destaque no SAPIENS.
3. É o que importa relatar.

II – ASPECTOS FORMAIS E PRÉVIOS

4. Inicialmente, cumpre registrar que o presente processo administrativo foi avocado por esta Chefia, nesta data, em razão do lapso temporal transcorrido para o exame por esta Procuradoria Federal junto ao IFCE, haja vista o volume de processos em trâmite nesta Procuradoria, assim como pela relevância da matéria sob análise. Em face da exiguidade do prazo, a análise se dá em regime de urgência.

5. Considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Sob esse enfoque, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este Órgão de Execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no exame de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Instituto consulente, nem tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.



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

6. No mesmo sentido o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas, aprovado pela Portaria Conjunta nº 01/2012, da Consultoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal e Corregedoria-Geral, todas da Advocacia-Geral da União, que dispõe: *O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.*

7. Observa-se, ainda, ao compulsar o presente caderno, é possível extrair que o processo fora regularmente iniciado, tendo sido autuado e protocolado na forma exigida pela Portaria Normativa/SLTI/MP nº 05/2002.

8. Entretanto, suas folhas não se encontram-se sequencialmente numeradas e rubricadas, tal como exige o artigo 22, § 4º, da Lei 9.784, de 1999, conforme se verifica com a ausência de numeração do documento LISTE DE VERIFICAÇÃO e com a inserção do documento MEMORANDO 016/DEMAS/2017 (fls. 1) no meio do Termo de Referência.

9. Ainda quanto à formação do processo, RECOMENDA-SE que a instrução seja feita na sequência dos documentos indicados na LISTA DE VERIFICAÇÃO da AGU.

II.1 – DA ADOÇÃO DAS MINUTAS-PADRÃO DA AGU

10. A Administração certifica por meio da **DECLARAÇÃO DE ADOÇÃO DE MINUTA-PADRÃO DA AGU**, acostado à fls. 40/43, que as minutas que integram o processo foram extraídas do sítio eletrônico da AGU no endereço www.agu.gov.br, em conformidade com a Portaria nº 1, de 13 de março de 2017, que regulamenta a remessa de processos administrativos à Procuradoria Federal junto ao IFCE – PF/IFCE, sem alteração (inclusão/supressão) de itens e/ou cláusulas; assim como junta aos autos **LISTA DE VERIFICAÇÃO** disponibilizada pela AGU, na qual indica os documentos que instruem o processo, na sequência certa e ordenada dos atos, conforme estabelecida em lei e nos seus regulamentos.

III – ANÁLISE JURÍDICA

11. A manifestação deste órgão jurídico fundamenta-se na disposição do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e do art. 30 do Decreto nº 5.450/05, restringindo-se exclusivamente aos aspectos jurídicos das minutas apresentadas, não abrangendo, pois, aspectos técnicos, financeiros ou relacionados à conveniência ou oportunidade, reservados ao gestor público, especialmente no que se refere as quantidades e aos valores estimados dos bens objeto do certame.



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

12. Quanto as estimativas de quantidades e preços, recomenda-se para que fique sempre justificado nos autos que a quantidade estimada corresponda com quantidade mais próxima da necessidade dos setores envolvidos, de modo que não haja comprometimento da disputa, com a eventual limitação a competitividade

13. Além disso, quanto a pesquisa de preços, de igual modo, deve-se atestar que a mesma seguiu os ditames insertos na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05 de 27 de junho de 2014.

14. Pois bem, o Sistema de Registro de Preços (SRP) consiste num conjunto de procedimentos voltados para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, tendo previsão no art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Confira-se:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços; (grifou-se).

15. O SRP será adotado quando enquadrar-se nas hipóteses previstas no artigo 3º, do Decreto nº 7.892/13, abaixo transcrito:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

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.

16. Desse modo, caberá a adoção do Sistema de Registro de Preços nas situações em que a necessidade da Administração a ser atendida por meio da celebração de contratações futuras for marcada pela imprevisibilidade do quantitativo e/ou do momento em que essas contratações se farão necessárias, dentre outros pontos acima elencados.



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

17. A propósito do tema em comento, a Controladoria Geral da União, por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno, em publicação intitulada "SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – PERGUNTAS E RESPOSTAS" (disponível na internet), esclarece de forma didática as hipóteses de não cabimento de SRP, confira-se:

"18. Quando a quantidade a ser adquirida é certa e determinada, bem como o período do seu fornecimento, pode-se utilizar a contratação por meio de SRP?

Não. Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública. Nesse caso, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo "comum".

Quanto ao previsto no inciso II, art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013 - 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, o entendimento é de que para o emprego dessa hipótese a demanda da Administração Pública deve ser estimada e a entrega parcelada não deve apresentar período certo para eventual adimplemento por parte do fornecedor ou prestador de serviços, caso contrário, conforme já descrito, o pregão não deve ocorrer para registro de preços, e sim, na sua forma ordinária.

Acrescenta-se, ainda, que o edital de licitação para registro de preços deve contemplar, conforme estabelece o inciso II, art. 9º, do Decreto nº 7.892/2013, a estimativa das quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes.

Segue um exemplo para elucidar o caso:

"O ÓRGÃO "A" NECESSITA ADQUIRIR AO LONGO DO ANO DE 2012, APROXIMADAMENTE, 20.000 (VINTE MIL) RESMAS DE PAPEL. A CONTRATAÇÃO SERÁ POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS, HAJA VISTA QUE NÃO SE SABE, COM EXATIDÃO, A DEMANDA MENSAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PERÍODO QUE SE CONCRETIZARÁ A SOLICITAÇÃO DE CONSUMO DAS RESMAS. É VIÁVEL A CONTRATAÇÃO POR SRP.

O ÓRGÃO "B" NECESSITA ADQUIRIR 20 (VINTE) VEÍCULOS PARA REALIZAÇÃO DE SUAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. A QUANTIDADE A SER ADQUIRIDA É CONHECIDA E O PERÍODO DE FORNECIMENTO, TAMBÉM.



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

DESTARTE, SOMENTE HÁ VIABILIDADE LEGAL À REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS NA PRIMEIRA HIPÓTESE.” (Com destaque).

18. Pois bem, no caso sob exame, cabe a Administração fundamentar a adoção do Sistema de Registro, quanto ao enquadramento em uma das hipóteses previstas no artigo 3º, do Decreto nº 7.892/13, acima transcrito, tendo sido atestado que o caso enquadra-se no disposto no incisos III do artigo 3º do referido Decreto (fl. 23).

19. Por outro lado, verifica-se que em observância ao disposto no art. 4º do mesmo Decreto nº 7.892/13, foi juntando ao processo comprovante da IRP – Intenção de Registro de Preços (fls. 30/33).

20. Em atendimento ao disposto no artigo 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/05, foi acostado às fls. (53/55) o Termo de Referência, parte integrante do edital, abrangendo a definição do objeto, justificativa e objetivo da aquisição, estimativa de custos, especificações, condições e prazos, etc. Recomenda-se, apenas que a Administração verifique se o objeto está perfeitamente definido e atende às necessidades do IFCE.

21. Em atenção ao enunciado no inciso III, do art. 30, do Decreto 5.450/2005, juntou-se aos autos pesquisa de mercado realizada junto a fornecedores do ramo. Destaca-se, entretanto, que a diligência em questão deve ser processada da forma mais ampla possível, uma vez que servirá de parâmetro para fixar o valor máximo a ser admitido para classificação das propostas, além de reduzir sobremaneira os riscos de sobrepreço. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, de 27/06/2014, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Veja-se:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)



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

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas. (Com destaque).

22. Portanto, a pesquisa de preços deve sempre ser realizada na forma acima estabelecida, a fim de que possa ser refletido o verdadeiro valor praticado pelo mercado, o que deve ser conferido pelo setor competente.

23. Anote-se, pois, que a participação no certame é exclusiva para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas, na forma da Lei Complementar nº 123, de 2006.

24. Registre-se que o valor de R\$ 80.000,00 a que se refere o art. 48, I, da LC nº 123/06 se aplica a cada item, grupo ou lote do termo de referência, nos casos em que num mesmo edital estejam sendo licitados vários deles. Assim, mesmo que o valor total estimado no edital ultrapasse R\$ 80.000,00, a licitação deverá ser exclusiva para MEs e EPPs se nenhum item, grupo ou lote individualmente superar o referido patamar. E se apenas alguns itens ou grupos superarem o patamar de R\$ 80.000,00, estes devem ser abertos à participação de todas as empresas, estabelecendo-se a restrição quanto aos itens de valor inferior. Oportuno lembrar que é possível à Administração excepcionar tal regra, fazendo uso do permissivo do art. 49 da Lei Complementar n.º 123/062, arts. 6.º e 9.º do Decreto n.º 6.204/07 e normatização correlata.



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

25. Pela redação do edital, vê-se que a licitação está dividida em itens, item 1.2 do Edital do Pregão Eletrônico (fls. 44-v.), em consonância com o disposto na Súmula 247 do TCU, que estabelece:

SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

26. NO QUE DIZ RESPEITO À JUSTIFICATIVA (fl. 63), RESSALTE-SE QUE O *CAMPUS* INTERESSADO DEVE, DE UM MODO GERAL, ENVIDAR ESFORÇOS NO SENTIDO DE APRESENTAR JUSTIFICATIVAS MAIS DETALHADAS, NÃO GENÉRICAS, SOBRE A EFETIVA NECESSIDADE DAS CONTRATAÇÕES/AQUISIÇÕES PRETENDIDAS.

27. Nesse ponto, cumpre registrar que não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. Com feito, o papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

28. Isso porque a Administração deve observar o disposto no Art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece a necessidade de se apresentar as justificativas das quantidades a serem adquiridas 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; b) as especificações técnicas dos bens; e c) o quantitativo demandado.

29. 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.



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

30. No tocante às minutas do Edital e anexos (fls. 44/57), as alterações sugeridas pela Administração nos itens 1.2, 3.1, 3.2 a 3.6, 6.10, 7.7, 7.16, 8.2, 8.5 a 8.7, 9.3.9, 9.7.1 e 15 da minuta do Edital, essa se encontram devidamente justificadas nos autos, encontram respaldo jurídico, não havendo óbice à pretensão administrativa.

31. Os demais itens e cláusulas estão em conformidade com as minutas-padrão-AGU¹, conforme atestado pelo CERTIFICADO DE ADOÇÃO DA MINUTA-PADRÃO DA AGU (fls. 40/43) e CHECK-LIST (fls. s/n) acostados nos autos.

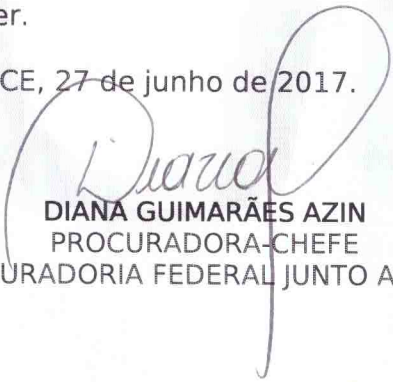
32. Importante destacar que o procedimento de utilização de minutas pré-aprovados, com justificativas fundamentadas, com relação às modificações efetivadas pela área técnica, aumenta a segurança jurídica para os administrados, torna mais ágil a análise dos processos e garante a utilização de um padrão já testado por outros órgãos e autarquias em todo o país.

IV – CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, limitando-se o exame aos aspectos jurídico-formais do processo, ressalvadas as questões técnicas, pois excedem à competência deste órgão jurídico, fixando-se no juízo de conveniência e oportunidade, característico da esfera administrativa, opina-se pela continuidade do presente procedimento, desde que observados os pontos acima, especialmente os itens 8, 9 e 26.

É o parecer.

Fortaleza/CE, 27 de junho de 2017.


DIANA GUIMARÃES AZIN
PROCURADORA-CHEFE
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFCE

¹ http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244981