



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
PROCURADORES
RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

PARECER n. 00170/2018/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 00819.000544/2018-94

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. IFCE/REITORIA. SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS. CONTRATAÇÃO. 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; LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006. EDITAL. MINUTA. RECOMENDAÇÃO. OPINATIVO FAVORÁVEL.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de licitação da REITORIA do INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE, na modalidade **Pregão Eletrônico**, por Sistema de Registro de Preços, do tipo menor preço, para eventual contratação de serviços de agenciamento de viagens, para atendimento de demanda do órgão gerenciador e participantes, nos moldes que especifica a minuta editalícia respectiva.

2. Instruem os autos, dentre outros:

- a. Memorando nº 3/2018 solicitando e justificando a contratação a ser licitada (seq. 03);
- b. Cotação e Mapa de Preços (seq. 432);
- c. Nota Informativa (seq. 433/434);
- d. Termo de Referência preliminar (seq. 435/455);
- e. Declaração de concordância com as condições do termo de referência (seq. 475/476);
- f. Estudos preliminares (seq. 510/511);
- g. Informação sobre a previsão orçamentária (seq. 52);
- h. Cópia da Portaria que designa servidores para atuarem como Pregoeiros (seq. 15/16);
- i. Autorização da Autoridade Competente (seq. 592);
- j. Termo de Referência e anexos (seq. 478/508);
- k. Resumo de IRP (seq. 458/471);
- l. Declaração de adoção da minuta-padrão de edital da AGU (seq. 512/520);
- m. Minuta do Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 02/2018 e seus anexos (seq. 523/581);
- n. Justificativa para utilização de SRP (seq. 590);
- o. Aprovação do termo de referência (seq. 591); e
- p. Ofício de encaminhamento dos autos a esta Procuradoria (seq. 593).

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.

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.

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

III - ASPECTOS FORMAIS E PRÉVIOS

12. Preliminarmente, 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 consultente, nem tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

13. Quanto ao aspecto formal do procedimento sob exame, as páginas estão devidamente numeradas, conforme disposição do §4º do art. 22 da Lei nº 9.784/99, que regulamenta o Processo Administrativo Federal.

IV - ANÁLISE JURÍDICA

14. No tocante à fase preparatória do certame, verifica-se que a Administração consultente observou o que dispõe o art. 9º, inciso II, do Decreto nº 5.450/05, tendo anexado aos autos **Termo de Referência aprovado pela Autoridade Competente.**

15. Com efeito, o mencionado Decreto nº 5450/2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, assim preceitua:

"Art. 9º 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."

16. Observa-se que foi realizada a pesquisa de preços (art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02, art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/05 e arts. 15, III e 43, IV da Lei nº 8.666/93 e art. 2º, II, da IN SLTI/MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014), tendo sido elaborado o respectivo mapa de acordo com o disposto no art. 2º da IN SLTI/MPOG nº 05/2014.

17. Com relação à elaboração da pesquisa de preços, a Procuradoria Geral Federal tem formulado as seguintes recomendações, encartadas no PARECER Nº

“CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 02/2012 I - A ADMINISTRAÇÃO DEVE INSTRUIR TODOS OS AUTOS DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS VOLTADOS À CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COM PESQUISA DE PREÇOS ADEQUADAMENTE PARAMETRIZADA, AMPLA E ATUALIZADA, QUE REFLITA, EFETIVAMENTE, O PREÇO PRATICADO NO MERCADO. II - COM O INTUITO DE DISCIPLINAR A CORRETA INSTRUÇÃO DOS AUTOS COM A PESQUISA DE PREÇO ADEQUADA, É RECOMENDÁVEL QUE A ADMINISTRAÇÃO EDITE ATO NORMATIVO INTERNO, DISCIPLINANDO, OS SEGUINTE ASPECTOS: A) INDICAÇÃO DO SETOR RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS; B) DEFINIÇÃO DE MODELO DE FORMULÁRIO DE PESQUISA DE PREÇOS, QUE IMPONHA A INDICAÇÃO DA EMPRESA CONSULTADA, COM A SUA QUALIFICAÇÃO COMPLETA, RAMO EMPRESARIAL A QUE SE DEDIQUE, E INDICAÇÃO DOS SEUS SÓCIOS; C) DETERMINAÇÃO DE PADRÃO DE ANÁLISE DAS PESQUISAS DE PREÇOS, E A RESPONSABILIDADE PELA EXECUÇÃO DESTE ESTUDO. III - A CONSULTA ÀS EMPRESAS DO RAMO PERTINENTE NÃO DEVE SER DISPENSADA OU SUBSTITUÍDA PELA CONSULTA A PREÇOS PÚBLICOS, MESMO QUE NAS PRORROGAÇÕES OU REPACTUAÇÕES”. **8. Ademais, as pesquisas de preço devem observar a recente regulamentação da IN SLTI/MPOG n.º 05/2014: “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.** ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA GERAL FEDERAL PROCURADORIA JURÍDICA - UFRPE

Processo Administrativo: 23082.012124/2014-84 6 UFRPE/Procuradoria Jurídica Processo n. 23082/_____. Fl. n. _____./ Rub. _____ § 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) § 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” (grifo nosso).

1 8 . No presente caso, de acordo com item 5 da minuta editalícia (seq. 526), é franqueada ampla participação no certame para empresas cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto da licitação e desde que estejam com credenciamento regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (art. 8º da IN SLTI/MPOG nº 02/2010), em razão do valor estimado para a contratação.

19. Observe-se que o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, prevê tratamento diferenciado para as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), estabelecendo, em seu art. 6º, que as licitações voltadas para contratações cujos valores sejam iguais ou inferiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deverão ser destinadas exclusivamente à participação de empresas sob tais enquadramentos. No mesmo sentido adverte a Advocacia-Geral da União, por meio da Orientação Normativa AGU nº 47, de 25 de abril de 2014.

20. Todavia, o art. 10 do **Decreto nº 8.538/2015** dispõe que o tratamento diferenciado concedido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte poderá ser dispensado, caso não seja vantajoso para a Administração Pública ou represente prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Vejamos:

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

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.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

21. ASSIM, EM CADA PROCESSO, CABERÁ À ADMINISTRAÇÃO INTERESSADA VERIFICAR A PRESENÇA DOS CRITÉRIOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO EXCLUSIVO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, DEVENDO OPTAR POR ESSA VIA QUANDO NÃO PUDE DEMONSTRAR CAUSA LEGAL CAPAZ DE AFASTÁ-LA. EM SENDO O CASO, DEVERÁ A ADMINISTRAÇÃO OBSERVAR AS NORMAS APLICÁVEIS, AQUI DESTACADAS.

22. Observe-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, mantendo-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 nº 123/06.

23. No âmbito da Administração Pública, ainda que Indireta, a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado, se dá por intermédio da modalidade licitatória denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520/2002, donde se conclui pela legalidade do procedimento eleito.

24. Estatui o dispositivo legal acima citado:
"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".

25. Destaque-se, neste ponto, que as normas gerais sobre licitações e contratos, previstas na Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores, são também aplicáveis ao procedimento sob exame, ainda que subsidiariamente, como previsto no art. 9º da Lei nº 10.250/02.

26. Considerando que o bem/serviço a ser prestado tem padrões de desenvolvimento e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações de mercado, nos termos do art. 2º, § 1º, do Decreto citado, conclui-se pela adequação legal da modalidade de licitação escolhida.

27. Registre-se, por oportuno, que esta Procuradoria não tem competência para avaliar a conveniência e a oportunidade da contratação, nem tampouco para avaliar o projeto básico, as cotações e a pertinência dos preços mínimos fixados como contraprestação, sendo estas análises afetas ao mérito administrativo das Autoridades Competentes.

28. 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.*

29. Desta forma, é feita menção às folhas que indicam estes anexos apenas como referência e vinculação ao corpo do edital, eis que são documentos necessários ao aperfeiçoamento do instrumento convocatório da presente licitação.

30. Frise-se que, quanto à justificativa da contratação, 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.

31. 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 (por exemplo, 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.

32. 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.

3 3 . NO CASO DOS AUTOS, ENTENDE-SE QUE A ADMINISTRAÇÃO JUSTIFICOU ADEQUADAMENTE A PRETENDIDA CONTRATAÇÃO, EM OBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA O INC. I DO ART. 3º DA LEI Nº 10.520/02, C/C ARTS. 9º, INC. III E § 1º, E 30, INC. I, DO DECRETO 5.450/05 .

V - CONCLUSÃO

34. Do exposto, e uma vez observado o que consta desta manifestação, manifesta-se esta Procuradoria Federal, com suporte na mencionada Lei nº 10.520/2002, Decretos nºs 3555/2000, 5450/2005, 7892/2013 (Sistema de Registro de Preços) e normatização correlata, pela APROVAÇÃO do procedimento e da minuta editalícia sob enfoque, que segue rubricada e carimbada pela Procuradora que subscreve.

35. Assim, considerados os elementos constantes dos autos, entende-se que, uma vez adotadas as medidas necessárias, em especial a comprovação da regularidade fiscal da empresa, inclusive com a Juntada de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, poderá a contratação/aquisição ser validamente realizada.

36. 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.

É o parecer, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

À consideração superior

Fortaleza, 06 de junho de 2018.

LUCIANA DO VALE UCHOA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00819000544201894 e da chave de acesso 20163591



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
GABINETE PROCURADOR-CHEFE
RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

DESPACHO n. 00253/2018/GAB-PFIFCE/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 00819.000544/2018-94

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00170/2018/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU**, da lavra da Procuradora Federal LUCIANA DO VALE UCHOA.
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. Restitua-se o processo ao órgão de origem, com as homenagens de estilo.

Fortaleza, 08 de junho de 2018.

DIANA GUIMARÃES AZIN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00819000544201894 e da chave de acesso 20163591