



PARECER № 1017/2016/PF-IFCE/PGF/AGU

NUP: 00819.000872/2016-29

PROCESSO Nº 23255.042290.2016-48

INTERESSADO: INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ - IFCE/REITORIA

ASSUNTO: SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS OFICIAIS - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 43/2016

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS OFICIAIS. CONTRATAÇÃO. SOLICITAÇÃO. JUSTIFICATIVA. AUTORIZAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ATOS INTERNOS PREPARATÓRIOS, QUE, NO GERAL, ATENDEM ÀS NORMAS DE REGÊNCIA. REGULARIDADE NA ESCOLHA DA MODALIDADE DO CERTAME. LEGITIMIDADE. FUNDAMENTO: LEI № 10.520/2002 E DECRETOS № 3.555/2000 E 5.450/2005; E LEI COMPLEMENTAR № 147, DE 07 DE AGOSTO DE 2014. EDITAL. MINUTA. 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 por grupo, para eventual contratação de empresa para <u>prestação de serviços continuados de gerenciamento de abastecimento de combustíveis e de manutenção preventiva e corretiva de veículos oficiais para atendimento de sua demanda, nos moldes que especifica a minuta editalícia respectiva.</u>





- 2. Instruem os autos, dentre outros:
 - a) Memorando $\, n^{o} \, 066/DEMAS/2016 \,$ solicitando e justificando a contratação a ser licitada (fl. 01);
 - b) Termo de Referência e anexo (fls. 02/13);
 - c) Cotação de Preços (fls. 14/19);
 - d) Atestado de que os bens/serviços a serem adquiridos possuem padrão de desempenho e qualidade que pode ser objetivamente definido no edital (fl. 12);
 - e) Aviso de Dispensa de IRP (fl. 21);
 - f) Cópia da Portaria que designa servidores para atuarem como Pregoeiros (fl. 22);
 - g) Informação sobre a previsão orçamentária (fl. 24);
 - h) Autorização da Autoridade Competente (fl. 26);
 - i) Declaração de que o serviço tem natureza continuada (fls. 27 e 28);
 - j) Minuta do Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 43/2016 e seus anexos (fls. 29/64);
 - k) Despacho de encaminhamento dos autos a esta Procuradoria (fl. 66 e 65); e
 - I) Certidão nº 01177/2016/PROT/PFIFCEARÁ/PGF/AGU acerca do cadastramento do processo em destaque no SAPIENS (fl. 66).
- 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 pelo 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. <u>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.</u>

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 consulente, 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.

II - ANÁLISE JURÍDICA

14. 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).

71

15. 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:

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".

- No que tange à instrução processual preparatória do certame, entende-se, com base nos documentos elencados, que, de um modo geral, a Administração cumpriu satisfatoriamente essa etapa, a teor do disposto no art. 3º da Lei 10.520/02, art. 9º do Dec. 5.450/05 e art. 9º do Dec. 7.892/2013.
- 17. Ainda no tocante à fase preparatória do certame, verifica-se que a Administração consulente 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.





- 18. 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. 9° 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."
- 19. Foi realizada a pesquisa de preços praticados no mercado (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), tendo sido elaborado o respectivo mapa dos preços. No ensejo, esta Procuradoria frisa que o TCU vem exigindo três orçamentos em procedimento padronizado de pesquisa de preços, com propostas detalhadas a fim de certificar a sua adequação aos preços praticados no mercado.
- 20. Com relação à elaboração da pesquisa de preços, a Procuradoria Geral Federal tem formulado as seguintes recomendações, encartadas no PARECER N° 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 30.07.2012:



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".

- 21. No presente caso, de acordo com subitem 4.1 da minuta editalícia (fls. 30), é franqueada ampla participação no certame, não havendo previsão de participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, em razão do valor estimado da contratação.
- 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.
- 23. Pela redação do edital, vê-se que a licitação está dividida em itens, mas que os itens estão reunidos em um grupo pelas razões expendidas no item 4.2 do Termo de Referência (fls. 40-v.), em consonância com o disposto na **Súmula 247 do TCU**, que estabelece:

"SÚMULA № 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







"CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU № 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 SEGUINTES 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 PÜBLICOS, 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 UFRPE/Procuradoria Jurídica Processo n. 23082/ § 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





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."

- 24. REALÇA-SE, NESTE PONTO, QUE O *CAMPUS* INTERESSADO DEVE, DE UM MODO GERAL, ENVIDAR ESFORÇOS NO SENTIDO DE APRESENTAR JUSTIFICATIVAS MAIS DETALHADAS, NÃO GENÉRICAS, TANTO SOBRE A EFETIVA NECESSIDADE DAS CONTRATAÇÕES/AQUISIÇÕES PRETENDIDAS, COMO TAMBÉM COM RELAÇÃO À VANTAGEM DO AGRUPAMENTO DOS ITENS EM LOTES, EXPLICITANTO DE QUE FORMA, NO CASO CONCRETO, ELE PODE INTERFERIR NA RELAÇÃO DE CUSTO-BENEFÍCIO.
- 25. No âmbito da Administração Pública, ainda que Indireta, a aquisição de bens e serviços couns, 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.
- 26. 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.

§ 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".





- 27. Destaque-se, neste ponto, que as normas gerais sobre licitações e contratos, previstas na Lei n^{o} 8.666/93 e alterações posteriores, são também aplicáveis ao procedimento sob exame, ainda que subsidiariamente, como previsto no art. 9^{o} da Lei n^{o} 10.250/02.
- 28. 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. 2°, § 1°, do Decreto citado, conclui-se pela adequação legal da modalidade de licitação escolhida.
- 29. Registre-se, por oportuno, que esta Procuradoria não tem competência para avaliar a conveniência e a oportunidade da contratação, nem tampouco para avaliar projeto básico, cotações e preços mínimos fixados como contraprestação, sendo estas análises afetas ao mérito administrativo das Autoridades Competentes.
- 30. 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 com técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.*
- 31. Desta forma, é feita a chancela nas 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.

III - CONCLUSÃO

32. Promovida então a análise jurídica de seus termos, considera-se, com suporte na mencionada Lei nº 10.520/2002, Decretos nºs 3555/2000, 5450/2005 e 7892/2013 (Sistema de





Registro de Preços) e normatização correlata, que os mesmos atendem aos fins propostos e estão de acordo com o ordenamento jurídico, restando então **APROVADA** a Minuta do mencionado Pregão, que segue rubricada pela Procuradora abaixo firmada.

- 33. Assim, considerados os elementos constantes dos autos, entende-se que, uma vez observado o disposto neste parecer e 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/aquisição ser validamente realizada.
- 34. 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.

Fortaleza/CE, 28 de novembro de 2016.

LUCIANA DO VALE UCHÔA Procuradora-Chefe em exercício Procuradoria Federal Junto ao IFCE