



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE

RUA SOUZA JÚNIOR, N. 927, SÃO FRANCISCO - BOA VISTA/RR - CEP 69.305-040 TELEFONE: (95) 4009-5111. E-MAIL: PF.RR@AGU.GOV.BR

COTA n. 00453/2018/GAB/PFRR/PGE/AGU

NUP: 23231.000327/2018-09

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RORAIMA - IFRR

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Trata-se de **procedimento administrativo do IFRR nº 23231.000327.2018-09**, encaminhado à PF-RR para análise e parecer sobre a possibilidade de "*contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos regulares internacionais, domésticos e passagem rodoviária para atender às demandas da Reitoria, Campi e demais órgãos participantes*" (fl. 505).
2. Aludido procedimento se encontra instruído com 506 (quinhentas e seis) folhas, todas numeradas, e foi encaminhado a esta Procuradoria em razão das **férias do Procurador Federal Especializado DANIEL OLIVEIRA NÓBREGA**, bem como em virtude da urgência da análise, caracterizada pela atual impossibilidade de o IFRR adquirir passagens aéreas, em virtude da suspensão de tais aquisições por meio de compra direta no SCDP operada pelo Ofício Circular MPOG nº 258/2018 (fl. 505).
3. Desta feita, considerando justificada a urgência da demanda, **recebo o procedimento nº 23231.000327.2018-09**, e, com base na **Ordem de Serviço Conjunta PFE-IFRR/PF-RR nº 01/2018** e na respectiva **tabela de colaboração definida na 3ª Reunião Ordinária do Colégio de Consultoria da Procuradoria Federal no Estado de Roraima**, **promovo a imediata redistribuição deste feito ao Procurador Federal WASHINGTON PARÁ DE LIMA (PFE/DNIT)**, para análise e emissão de manifestação jurídica visando subsidiar a atuação do IFRR no caso.
4. Na oportunidade, procedo à juntada desta Cota aos autos físicos, encaminhando-os, fisicamente e via SAPIENS, ao Procurador Federal acima designado, com um total de 507 (quinhentas e sete) folhas.
5. Tão logo elaborado o parecer e juntado ao procedimento administrativo pelo Procurador designado, solicito que proceda à devolução física e via SAPIENS ao Procurador-chefe da PF-RR, para subsequente remessa ao IFRR.

Boa Vista, 02 de outubro de 2018.


CAYO CÉZAR DUTRA
PROCURADOR-CHEFE DA PF-RR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23231000327201809 e da chave de acesso 6d103b9f

Documento assinado eletronicamente por CAYO CEZAR DUTRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 177974583 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAYO CEZAR DUTRA. Data e Hora: 02-10-2018 12:20. Número de Série: 13444798. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



PARECER Nº 260/2018/AGU/PGF/PF-RR

NUP: 23231.000327.2018-09 (processo físico - III volumes)

INTERESSADO: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Roraima - IFRR

ASSUNTO: Análise jurídico-formal do edital e seus anexos de procedimento licitatório para contratação dos serviços de agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e doméstico e passagem rodoviária.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO. FORMA ELETRÔNICA. MENOR PREÇO. SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS PARA VOOS REGULARES INTERNACIONAIS E DOMÉSTICO E PASSAGEM RODOVIÁRIA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. A Procuradoria Federal, com base no art. 131 da Constituição Federal c/c arts. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 73/93, e 10 da Lei nº 10.480/02, apresenta **PARECER** sobre a consulta em epígrafe, nos seguintes termos.

I – RELATÓRIO

2. O presente procedimento administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria Federal, pela Reitoria do IFRR (fl. 505), em atenção ao disposto no parágrafo único, do art. 38, da Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores, para análise jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, do tipo menor preço (através de sistema de registro de preços/SRP), tendo como objeto a *contratação dos serviços de agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e doméstico e passagem rodoviária, para atender a Reitoria e todos os Campi do IFRR*.

3. Instruem os autos, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) Solicitação de abertura de processo administrativo (fl. 01);
- b) Designação da equipe de planejamento da contratação e anuência da autoridade administrativa competente (fl. 02);
- c) E-mail da Administração solicitando levantamento de passagens: aérea e rodoviária juntos aos setores do IFRR (fl. 03);
- d) Justificativa, dos serviços a serem executados/contratados, elaborado pela autoridade administrativa competente (fl. 04);
- e) Ofício Circular nº 258/2018-MP e foi comunicado a todos os setores do IFRR, a suspensão de emissão de passagens aéreas e rodoviárias, respectivamente (fls. 05/10);
- f) O procedimento administrativo foi encaminhado à seção de protocolização e foi devidamente autuado, protocolado e numerado (fl. 11);

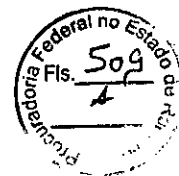


ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

- g) Justificativa, dos serviços a serem executados/contratados, elaborado pela autoridade administrativa competente (fl. 12);
- h) Despacho da chefia de gabinete (fl. 13);
- i) Despacho da Diretora de Administração solicitando, anexar vários documentos informativos pertinente a pretensa contratação, respectivamente (fls. 14/29);
- j) Despacho da Diretora de Administração solicitando autorização para abertura do processo administrativo (fl. 30);
- k) Anuência da autoridade administrativa competente, para abertura do processo administrativo (fl. 31);
- l) Foi informado o estimativo da demanda de passagens aéreas nacional e internacional para o exercício de 2018, foi anexado o relatório do sistema de concessão de diárias e passagens aéreas nacional e internacional do exercício de 2017, respectivamente (fls. 32/51);
- m) Documento de formação da demanda de passagens aéreas nacional e internacional para o exercício de 2018 (fls. 52/59-v);
- n) Processo foi encaminhado ao departamento de compras-DECOM, relatório de cotação de preços e planilha de orçamentária, respectivamente (fls. 60/64);
- o) Despacho do coordenador de pesquisa de preços/IFRR (fl. 65);
- p) Designação da equipe de planejamento da contratação (fl. 66);
- q) Estudo técnico preliminar nº 06/2018 e mapa de riscos, respectivamente (fls. 67/68-v);
- r) E-mail da Administração informando a quantidade de passagens e terrestres de 2016 e 2017 (fl. 69);
- s) Ofício Circular nº 258/2018-MP e foi comunicado a todos os setores do IFRR, a suspensão de emissão de passagens aéreas e rodoviárias, respectivamente (fls. 70/74);
- t) Detalhamento de natureza de despesa para compra de passagens aéreas, plano de estudo preliminar, mapa de risco, manifestação de interesse em participação de registro de preços, demonstrativo das necessidades, termo de justificativa e autorização de participação em registro de preços como Órgão participante, designação da equipe de planejamento da contratação e anuência da autoridade administrativa competente e mapa de risco (fls. 75/348-v);
- u) Memo nº 162/DCO/IFPA – CAPUS Catedral (fl. 349);
- v) Declaração de concordância, autorização de manifestação, autorização para abertura do processo licitatório, despacho do setor de protocolização, estudo preliminar de cotação, designação da equipe de planejamento da contratação, mapa de risco, despacho do setor financeiro, plano de estudo preliminar, relatório estimativo do sistema de concessão de diárias e passagens aéreas no período de 01/01/2018 à 31/12/2018, estudo preliminar – serviço de agendamento de viagens nacionais, mapa de risco, declaração de conformidade dos orçamentos in 03/2017, indicação de integrantes administrativos responsáveis pela fiscalização, demonstrativo de consumo (fls. 350/427-v);
- w) Termo de referência e seus anexos elaborado pela Administração e devidamente aprovado pela autoridade administrativa competente (fls. 428/447);
- x) Declaração cumpriu a IN nº 05/2017 (fl. 448);
- y) Despacho da diretora de Administração/IFRR (fl. 449);
- z) Despacho da Reitoria/IFRR (fl. 450);



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA



- aa) Despacho do setor financeiro/IFRR, confirmando a disponibilidade orçamentária para cobertura da referida despesa (fls. 451/452);
- bb) Enquadramento da modalidade licitatória pretendida (fl. 453);
- cc) Anuência da autoridade administrativa competente para abertura do certame licitatório de Sistema de Registro de Preços (SRP) na modalidade pregão, na sua forma Eletrônica, do tipo menor preço (fl. 454);
- dd) Minuta do edital, seus anexos e lista de verificação dos atos administrativos e documentos, constantes dos presentes autos, respectivamente (fls. 455/503);
- ee) Despacho do coordenador de planejamento de compras (fl. 504);
- ff) O processo foi encaminhado para Procuradoria Federal para fins de manifestação Jurídica (fls. 505/506)

4. Feito o breve relato, passo a análise e fundamentação.

II – ANÁLISE JURÍDICA E FUNDAMENTAÇÃO

ANÁLISE DO PREGÃO EM SUA FORMA ELETRÔNICA PARA REGISTRO DE PREÇOS

5. O Pregão é modalidade licitatória prevista na Lei nº 10.520/02 e regulamentada – em âmbito federal – pelos Decretos nº 3.555/00 e nº 5.450/05, dirigida à aquisição de bens e serviços comuns – assim considerados “*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*” (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02) – qualquer que seja o valor estimado, em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço.

6. Portanto, é modalidade licitatória de uso prioritário em âmbito federal, destinada a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente para a Administração Pública, a teor do que se extrai do art. 3º do Decreto nº 3.555/00. Não se confunde com quaisquer das outras modalidades previstas na Lei nº 8.666/93. Com efeito, conforme anota o professor LUCIANO FERRAZ:

“O pregão se diferencia das demais modalidades de licitação regidas pela Lei nº 8.666/93 por aspectos que lhe ditam fisionomia peculiar, concernentes ao procedimento e às exigências de participação. As pedras de toque da modalidade são: a) inversão das etapas de habilitação e julgamento das propostas; b) substituição da comissão de licitação pelo pregoeiro, que é auxiliado por uma equipe de apoio; c) possibilidade de reformulação das propostas comerciais pelos licitantes, após abertura dos envelopes respectivos; d) concentração dos recursos na etapa final do procedimento; e) peculiaridades quanto à homologação e à adjudicação”¹.

¹ **FERRAZ, Luciano.** *Pregão Eletrônico*. In *Pregão Presencial e Eletrônico* (Coordenador: Diógenes Gasparini). 1ª ed., 2ª triagem. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 224.



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

7. Ademais, o Sistema de Registro de Preços é o “conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens”². Trata-se de “um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital”³.

8. Aludido sistema tem previsão no art. 15 da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) e no art. 11 da Lei 10.520/02 (Lei do Pregão), que assim dispõem:

Art. 15. Lei nº 8.666/93.

As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de **sistema de registro de preços**;

(...)

§1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições. (...)

Art. 11, Lei nº 10.520/02.

As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo **sistema de registro de preços** previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

9. A regulamentação do sistema de registro de preços é feita, em âmbito federal, pelo Decreto nº 7.892/2013, que, no seu art. 3º, expressamente, aduz que 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

² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU*. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 719.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ed. Dialética, 2012. p. 218.



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

10. **Percebe-se, que Administração cumpriu as normas que disciplinam a matéria, no caso concreto, às 498/503.**

11. Portanto, está justificada a utilização do SRP no presente procedimento licitatório.

ANÁLISE DA FASE INTERNA DO PREGÃO PARA O REGISTRO DE PREÇOS

12. O pregão, em sua forma eletrônica, apresenta, nos termos da Lei nº 10.520/00 e do Decreto nº 5.450/05, duas fases principais: b.1) fase preparatória (interna) e b.2) fase externa. Encontram-se os autos nesta Procuradoria Federal para análise desta primeira fase.

13. A Lei enumera as exigências para utilização do pregão, conforme exposto no art. 3º, da Lei 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

14. Ainda sobre a fase preparatória, dispõe o Decreto nº 5.450/05:

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;



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

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.

15. O procedimento licitatório foi iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (artigo 38, caput, Lei nº 8.666/1993 – LLCA – fl. 11), havendo autorização da autoridade competente permitindo o início do da licitação às fl. 31, na forma do art. 38, caput da LLCA, art. 21, V, Decreto nº 3.555/2000 e art. 30, V, do Decreto nº 5.450/2005.

16. A autoridade competente elaborou o termo de referência (fls. 428/447-v), bem como documento de planejamento da contratação (fls. 416/427-v). A documentação acompanha assinatura da autoridade administrativa competente, aprovando as referidas manifestações (fls. 31), o que atende ao inciso II do Art. 9º da Lei n. 5.450/2005.

17. Nos documentos encontra-se justificada a necessidade da contratação. O objeto do certame foi descrito de forma precisa, suficiente e clara, sem restringir, com especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, a participação de competidores, em observância ao princípio da isonomia, que deve pautar todo procedimento licitatório (fl. 453). As quantidades indicadas no termo de referência foram baseadas em levantamento do quantitativo utilizado, com base na informação do Núcleo de Rádio e TV/NRTU/UFRR.

18. Para garantir a contratação pública com preços economicamente viáveis, foi realizada pesquisa de preços dos bens a serem licitados às fls. 61/63 e planilha comparativa à fl. 64.

19. O art. 2º, da Instrução Normativa SLTI-MPOG nº 05/2014 estatui que:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

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

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.

§ 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.



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

§ 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.

20. Analisando-se os presentes autos, verifica-se o atendimento das exigências do mencionado art. 9º do Decreto 5.450/2005, uma vez que:

- a) foi devidamente elaborado o Termo de Referência (fls. 428/439);
- b) consta a aprovação do Termo de Referência pela autoridade administrativa competente (fl. 439);
- c) foi feita exposição de motivos justificando a necessidade da contratação (fls. 416/427-v);
- d) elaborou-se a minuta do edital e seus anexos (fls. 455/497);
- e) definiram-se as exigências de habilitação, bem como as sanções aplicáveis, de acordo com as peculiaridades do contrato (fls. 459-v/463);
- f) designou-se da equipe de planejamento da contratação (fl. 02).

ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

21. Sobre a análise do edital, o art. 40 da Lei 8.666/1993 e o inciso III, do art. 4º da Lei 10.520/2002, estatuem que:

Lei 8.666/1993

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (Vetado).

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

(...)

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

22.

Ademais, o art. 9º do Decreto nº 7.892/13 dispõe:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA



- II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;
- III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;
- IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;
- V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
- VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12;
- VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;
- VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;
- IX - penalidades por descumprimento das condições;
- X - minuta da ata de registro de preços como anexo;
- XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

23. Primeiramente, conforme informado às fls. 455/497, verifica-se que a minuta de edital do pregão eletrônico seguiu o modelo proposto pela AGU, elaborado para atender aos ditames do citado art. 9º do Decreto n. 7.892/2013.

24. No preâmbulo do Edital consta, conforme preceitua o artigo 40 da Lei nº 8.666/1993: o número de ordem em série anual; o nome da IFRR (entidade interessada, promotora da licitação); a modalidade de licitação; o regime de execução do objeto da licitação; o tipo da licitação; a menção de que a licitação será regida pela Lei nº 10.520/2002, pelo Decreto 5.450/2005, Decreto 7.892/2013, IN SLTI/MPOG n. 02/2010 de 11/10/2010, LC n. 123/2006, Lei 11.448/2007 e Decreto 8.538/2015 e, subsidiariamente, a Lei 8.666/1993.

25. Nos autos, no Termo de Referência de fls. 428/439, de acordo com as informações necessária.

26. Ainda quanto ao objeto da licitação, destacam-se algumas considerações.

27. Conforme previsto no art. 36, *caput*, e no art. 40, I, da Lei 8.666/93, o objeto da licitação deve ser descrito no Edital, de forma clara e sucinta. Por sua vez, o art. 3º, II, da Lei 10.520/02 exige que seja o objeto licitado definido de forma precisa, clara e suficiente, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. Da mesma forma, o Decreto 7892/2013 indica que a especificação do objeto deve explicitar o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas.

28. Assim, do cotejo dos referidos dispositivos, conclui-se que a descrição do objeto deve constar do Edital de licitação, de forma clara e precisa para a compreensão de



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

todos os interessados em participar do certame. A propósito, destaca-se a **Súmula 177 do TCU**:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão”.

29. No procedimento licitatório ora em análise, o objeto da contratação é descrito de forma clara e precisa no termo de referência anexado à minuta de edital, com a discriminação detalhada dos objetos a serem eventualmente adquiridos.

30. **Minuta de Termo de Contrato** (Anexo III; fls. 484-v/486-v) será analisada em tópico próprio.

31. Quanto aos demais anexos, não se vislumbram considerações jurídicas ou reparos a recomendar no presente momento procedimental.

ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

32. As cláusulas dos contratos administrativos estão previstas no art. 55, da Lei 8666/1993.

33. De regra, o contrato administrativo é bilateral, o que significa existirem direitos e deveres para ambas as partes. O contrato especificará as prestações que incumbem a cada parte e, além disso, todos os deveres, ainda que acessórios.

34. O mesmo se passa com o direito do contratado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação. No entanto, os deveres e direitos que não integrem o regime jurídico do contrato somente se aplicarão quando previstos no contrato. Sua previsão apenas no edital é insuficiente. Isso se passa, por exemplo, com penalidades. As penalidades ao particular inadimplente, aliás, estão cominadas no art. 87. Tais penalidades não excluem a percepção de indenização por perdas e danos. Por igual, não há qualquer interferência sobre o campo penal.

35. A Lei 8.666/93 delinea os casos de rescisão do contrato (especialmente, mas não exclusivamente, no art. 78). Porém, o contrato pode especificar e detalhar, tendo em vista as peculiaridades do objeto do contrato, as causas de rescisão. A lei indica a solução que se dará, no tocante ao objeto da licitação e do contrato, se vier a ocorrer a rescisão prevista no art. 77. Isso envolve a possibilidade de a Administração investir-se na posse de bens, alienar coisas, promover contratações para conclusão ou aperfeiçoamento de obras ou serviços etc. através de tais cláusulas, intenta-se evitar que a rescisão acarrete obstáculos à continuidade da atividade administrativa. O dispositivo não autoriza à Administração frustrar direitos ou garantias asseguradas ao particular. Não pode impor a perda da propriedade de bens, a renúncia a direitos etc.



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA



36. Da análise da minuta do instrumento contratual, elaborado pela Administração às fls. 484-v/486-v, observa-se que seguiu o modelo proposto pela AGU e que estão presentes, ainda que em remissão ao termo de referência de fls. 428/439, todas as cláusulas exigidas pela lei.

37. Portanto, adequado o contrato a ser firmado com os licitantes vencedores.

DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

38. Nas contratações para compra de bens, execução de obras ou prestação de serviços, bem como na elaboração de projetos básicos ou executivos, a Administração Pública deve observar o critério de sustentabilidade ambiental, devendo o instrumento convocatório formular as exigências de natureza ambiental, sem, com isso, frustrar a competitividade.

39. Tal exigência, incluída no art. 3º, da Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.349/2010, objetiva atender aos termos do inciso VI, do art. 23, da CF/88 c/c inciso VI, do art. 170, da CF/88, na medida em que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive as gerações futuras, tendo o Estado que assumir papel ativo em sua defesa, com a colaboração da própria sociedade, uma vez que é de competência de todos os entes federativos e de todos os que exercem atividade econômica a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

40. Assim, no que tange à sustentabilidade, a Administração deve adotar medidas para adequar as contratações realizadas por esta entidade à finalidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável na aquisição de bens e serviços ou execução de obras, em observância ao Decreto nº 7.746/12 – que regulamentou o art. 3º da Lei 8.666/93 –, a Lei 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos –, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/10, e a legislação e normas ambientais, sobretudo por se tratar o órgão gerenciador de órgão responsável pela aplicação de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente.

41. **NÃO** foram localizados nos instrumentos convocatórios as exigências de natureza ambiental. **Recomenda-se a inclusão da referida exigências no Termo de Referência e no Edital.** Omissão deve ser prontamente sanada.

INDICAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NA CONTRATAÇÃO

42. Sobre a necessidade da indicação do recurso orçamentário, o TCU exarou o seguinte entendimento: *“Todo processo licitatório só pode ser iniciado se existir recurso orçamentário próprio para a realização da despesa correspondente, além da obrigatoriedade constitucional de que para o início de programas ou projetos devem os mesmos estar regularmente incluídos na lei orçamentária anual.”*⁴

⁴ TCU. Processo nº TC - 275.454/90-7. Decisão nº 183/92 – Plenário.



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

43. Entretanto, por se tratar de Registro de Preços, a existência de recurso deverá ser comprovada no ato da contratação.

44. Nesse sentido o disposto na **Orientação Normativa nº 20/2009 da AGU, “na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”**. Tal disposição guarda compatibilidade com o art. 7º, §2º, do Decreto nº 7.892/2013.

45. Assim, em estrita observância às disposições do parágrafo anterior, **recomenda-se, antes da assinatura do contrato em questão, a confirmação da existência de crédito orçamentário para fazer face às novas despesas pretendidas e a declaração do ordenador de despesa que a contratação tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

46. **A juntada de tais documentos é essencial para realização da aquisição, sob pena de ilegalidade na contratação e apuração da responsabilidade do gestor pela realização de despesa sem o respectivo crédito.**

PUBLICIDADE DOS CONTRATOS E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

47. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, deverá haver disponibilização de informações referentes à presente contratação na rede mundial de computadores (internet).

III. CONCLUSÃO

48. Diante de todo o exposto, ressaltando que o exame dos autos por esta Procuradoria Federal, neste parecer, **está adstrito ao aspecto jurídico-formal (competência legal) do procedimento licitatório**, sendo abstraídos os aspectos técnicos e contábeis/financeiros, bem como os de oportunidade/conveniência, a serem observados, analisados e implementados pela autoridade administrativa competente, e, **desde que atendidas as recomendações e sanadas todas as omissões ou incorreções elencadas no decorrer deste parecer**, estando justificada a necessidade da Administração, **OPINA-SE pela regularidade jurídica do presente procedimento de registro de preços.**

49. Destaque-se que, apesar das recomendações indicadas no presente parecer terem o intuito de garantir a legalidade e regularidade do procedimento licitatório, elas não possuem efeitos vinculantes ao gestor, que poderá acatar ou não as orientações, nos termos e limites de sua competência, devendo justificar a decisão que aponte em sentido contrário ao posicionamento jurídico exarado por esta Procuradoria Federal.

50. Esta manifestação segue desde logo anexo no procedimento administrativo nº 23231.000327.2018-09 e sua validade jurídica fica condicionada à presença da rubrica ou assinatura deste Procurador Federal.



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA

51.

É o parecer.

Boa Vista – RR, 10 de outubro de 2018

WASHINGTON PARA DE LIMA
PROCURADOR FEDERAL