



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER Nº 928 /2014//PF-FNDE/PGF/AGU

PROCESSO Nº 23034.008474/2014-11

INTERESSADO: FNDE-DF

ASSUNTO: Pregão Eletrônico para Registro de Preços. Eventual aquisição de ventiladores escolares para atendimento às unidades educacionais das redes públicas de ensino.

I. Licitação. Pregão Eletrônico. Registro de preços. Menor preço por grupo/item. Eventual aquisição de ventiladores escolares para atendimento às unidades educacionais das redes públicas de ensino.

II. Requisitos da Lei nº 8.666/93, do Decreto nº 5.450/2005 e do Decreto nº 7.892/2013. Aprovação da minuta de edital, e anexos, condicionada ao atendimento das recomendações da Procuradoria Federal.

Senhor Chefe Substituto da DICAD,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica prévia de minuta de edital de licitação e respectivos anexos, na modalidade pregão eletrônico para registro de preços, do tipo menor preço por grupo, cujo objeto é a eventual aquisição de ventiladores escolares.
2. O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:
 - a) Memorando nº21/2014-DIARP/COREP/CGARC/DIRAD/FNDE (solicitação de abertura do processo administrativo) (fl. 02);
 - b) Documentos referentes à Audiência Pública nº 131/2014 – caderno de informações técnicas (fls.3/50);
 - c) Termo de Referência (fls. 54/68);
 - d) Documentos relativos a demanda por ventiladores (fl. 68);
 - e) Documentos relativos à pesquisa de preços (fls. 79/90) e mapa de apuração de preço médio (fl. 91);
 - f) Minuta do Edital, e respectivos anexos (Anexo I - Termo de Referência, Encarte A – Proposta de Preços e Encarte B Termos de compromisso; Anexo II –Ata de Registro de Preços; Anexo III – Minuta do Contrato;

Modelo da Proposta de Preços; Anexo III – Ata de Registro de Preços; e Anexo IV – Minuta de Contrato) (fls. 92/112);

- g) Cópia da Portaria nº 107, de 10/03/2014 (nomeação dos pregoeiros e equipe de apoio) (fl. 113);
- h) Despacho da Coordenação de Compras, contendo informações acerca da instrução processual (fls 114 e 114v);
- i) Despacho da Coordenação Geral de Mercado, Qualidade e Compras, encaminhando os autos à Diretora de Administração (fl. 115);
- j) Aprovação e autorização da Diretora de Administração e do Presidente do FNDE (fl. 116).

3. Em seguida, por força do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 e do art. 30, inciso IX, do Decreto nº 5.450/2005, vieram os autos a esta Procuradoria, para exame e parecer.

II. FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, importante lembrar que a análise a seguir empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, notadamente naqueles previstos na Lei nº 8.666/93, nos Decretos nº 5.450/2005 e, especialmente, Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, revogando os anteriores Decretos nºs 3.931/2001 e Decreto nº 4.342/2009, que até então dispunham sobre a matéria (art. 29). Ademais, informe-se que não cabe a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

II.1) INÍCIO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONSIDERAÇÕES GERAIS

5. De acordo com o art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 30, V, do Decreto nº 5.450/05, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva da autoridade competente. Além do atendimento dos requisitos de autuação, (protocolo e numeração), verifica-se, também, a presença da autorização da Diretora de Administração e do Presidente do FNDE.

6. Alerta-se que o processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável (art. 22, § 1º e §4º, da Lei nº 9.874/1999). Quanto aos documentos juntados em cópia, a sua autenticação poderá ser feita pelo órgão administrativo, mediante carimbo e assinatura. Demais orientações processuais devem ser verificadas na Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5/2002.

7. Ainda quanto à instrução processual, destaca-se a Orientação Normativa AGU nº 02/2009, a qual deverá ser seguida durante todo o processo:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 02/2009



Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

II.2) FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO

8. O presente exame jurídico recairá sobre a fase preparatória/interna do processo licitatório, incluindo a minuta do edital, da ata de registro de preços e do contrato, nos termos do art. 38, § único, da Lei nº 8.666/93 e do art. 9º e 30, IX, do Decreto nº 5.450/2005.

9. A fase interna destina-se a: *"a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros; b) determinar a presença dos pressupostos legais para contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários); c) determinar a prática dos atos prévios indispensáveis à licitação (quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos etc); d) definir o objeto do contrato e as condições básicas da contratação; e) verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação".*¹

10. Consoante o art. 9º do citado decreto, a fase preparatória deve incluir os procedimentos abaixo:

- 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.

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

11. Examinando os autos, verifica-se o atendimento dos seguintes requisitos:

- a) Termo de Referência com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, definição dos métodos, critérios de aceitação do objeto e o prazo de execução. Consta do Termo de Referência também a justificativa para a contratação.
- b) Aprovação do Termo de Referência e Autorização para abertura do certame licitatório, feitos pela autoridade competente (Presidente do FNDE);

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010, p. 516-517.

- c) Minuta de edital, contrato e anexos, com critérios de aceitação de propostas;
- d) Definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e condições de execução do contrato;
- e) Indicação do pregoeiro e de sua equipe de apoio;

12. A justificativa da necessidade de contratação consta do Termo de Referência (item 14). A esse respeito, ressalte-se que a justificativa da necessidade da contratação revela-se como requisito essencial em qualquer procedimento licitatório. A descrição do objeto deve ser realizada com toda a precaução, podendo-se valer a Administração de estudos técnicos, audiências públicas, entre outros meios, para definir, de maneira precisa, o que realmente contempla o interesse público.

13. Nota-se, ademais, que consta dos autos a aprovação do Termo de referência e da justificativa por parte da autoridade competente, qual seja, o Presidente do FNDE, com utilização da faculdade prevista no artigo 50, §1º., da Lei nº 9.784/99.

II.3) TERMO DE REFERÊNCIA

14. O Termo de Referência encontra-se acostado às fls., conforme exige o art. 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/2005.

15. Observamos que o Termo de Referência é documento de cunho eminentemente técnico, pelo que nos absteremos de fazer maiores considerações acerca do seu conteúdo, limitando-nos ao exame dos aspectos jurídico-formais da minuta encaminhada, conforme adiante detalhado.

16. Consoante o art. 9º, § 2º, do referido Decreto nº 5.450/05, o termo de referência é *“o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva”*.

17. Registre-se que o art. 9º, §1º, do citado decreto exige que a aprovação do TR pela autoridade competente seja motivada, *“indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso”*. Há, nos autos, a devida aprovação do Termo de Referência pela Diretora de Administração e pelo Presidente do FNDE.

18. A análise jurídico-formal das disposições contidas no TR será realizada em conjunto com as minutas do edital e contrato, dada a interdependência de seus termos, evitando-se assim repetições desnecessárias.

II.4) REQUISITOS APLICÁVEIS ÀS COMPRAS



19. Relativamente às compras feitas pela Administração Pública, a Lei nº 8.666/93 determina algumas regras específicas, que podem ser aplicadas ao caso:

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

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem (...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - (...)

20. No caso em apreço, consta do termo de referência (caderno de informações técnicas) a especificação completa dos produtos a serem adquiridos, bem como nas páginas que o seguem a estimativa das quantidades.

II.5) ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA: PREGÃO ELETRÔNICO

21. Verifica-se dos autos que o FNDE pretende realizar licitação na modalidade pregão eletrônico, para registro de preços.

22. Nos termos da Lei nº 10.520/2002, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, sendo aqueles *“cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”*. Por sua vez, o art. 4º do Decreto nº 5.450/2005 determina que *“nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão”*.

23. Diante de tal definição, observa-se que bem ou serviço comum revela-se como conceito jurídico indeterminado. O professor MARÇAL JUSTEN FILHO oferece-nos alguns parâmetros hermenêuticos: para que o bem ou o serviço seja qualificado como comum, mister que possua disponibilidade no mercado próprio, padronização, bem como fungibilidade.²

24. Para esclarecimento do tema bens e serviços comuns, destaca-se parte do relatório e voto do eminente Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004 Plenário, *verbis*:

(...) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Dessarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (Relatório do Ministro Relator)

(...) Concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado. (Voto do Ministro Relator).

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão. Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 2ª edição revista e atualizada de acordo com a Lei Federal n.º 10.520/2002. São Paulo: Editora Dialética, 2003, p. 27-30.

25. Considerando que o órgão jurídico não possui o conhecimento técnico necessário para atestar se os serviços a serem contratados podem ou não ser objetivamente definidos no edital e ostentar a qualidade de serviços comuns, a responsabilidade pela escolha de tal modalidade licitatória – e respectivo enquadramento como bens ou serviços comuns – é inteiramente da área técnica. Nesse sentido, o disposto na Orientação Normativa AGU nº 54, *in verbis*:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 54

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

26. *In casu*, a área técnica assim se manifestou quanto a esse ponto no item 14, parte final, do Termo de Referência:

“Por fim, pelo fato de o objeto deste registro de preços se caracterizar como “bem comum”, nos termos da Lei nº 10.520/2002 e do art. 2º, I, da Resolução CD/FNDE nº 20, de 3 de outubro de 2014, recomenda-se que seja adotada a modalidade pregão, preferencialmente nas forma eletrônica.”

27. Quanto à escolha da forma eletrônica do pregão, observa-se que não existe qualquer vedação para tanto, sendo, aliás, preferencial, conforme preceitua o art. 4º, caput, do Decreto nº 5.450/2005:

Art. 4º. Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

II.6) POSSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

28. Conforme exposto no edital, pretende a Administração a formação de ata de registro de preços. Essa opção encontra amparo no Decreto nº 7.892/2013.

29. Nessa esteira, convém transcrever as seguintes disposições, *in verbis*:

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto;

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;
II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

II - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;



IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços;
(...)

30. O sistema de registro de preços (SRP) é um procedimento a ser adotado, preferencialmente, nas hipóteses previstas no art. 3º do citado regulamento, vejamos:

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.

31. Seguindo orientação do recente Acórdão TCU nº 1.233/2012, recomenda-se à Administração que fundamente formalmente a criação da ata de registro de preços por um dos incisos acima.

32. Ainda como procedimento inicial, o Decreto n.º 7.892/2013, em seu art. 4º, instituiu o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, *in verbis*:

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do *caput* do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e *caput* do art. 6º.

§ 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada.

§ 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo.

33. Como se extrai do site da CGU, quando menciona o IRP, tem-se:

Nesse sentido, o Acórdão TCU nº 2692-39/2012, Plenário, dispõe que “a IRP - Intenção de Registro de Preços, ao substituir o número de “caronas” por órgãos participantes, apresenta-se como uma forma de melhorar a economia de escala para Administração, ao aumentar os quantitativos mínimos a serem adquiridos, conforme consignou o próprio recorrente”

Assim, a funcionalidade de Intenção de Registro de Preços tem como finalidade permitir à Administração tornar públicas suas intenções de realizar pregão ou concorrência para registro de preços, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala.

II.7) ADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO ESCOLHIDO

34. De acordo com o art. 2º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005, para o julgamento das propostas deverão ser fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as

especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

35. Por sua vez, Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o SRP, também adota como critério de julgamento das propostas o menor preço. Relativamente ao SRP, o citado decreto autoriza que a Administração subdivida a quantidade total do item em lotes, conforme se transcreve abaixo:

Art. 8º. O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

§ 1º No caso de serviços, a divisão se dará em função da unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame.

§ 2º Na situação prevista no § 1º, deverá ser evitada a contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço, em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

36. Relativamente ao critério de julgamento das propostas, o Tribunal de Contas da União já possui entendimento sumulado:

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

37. Ainda quanto ao assunto, vale citar, também, o Acórdão TCU nº 2.410/2009 – Plenário:

Assunto: REGISTRO DE PREÇOS. D.O.U. de 16.10.2009, S. 1, p. 74. Ementa: recomendação ao Centro de Serviço de Logística Recife/PE, do Banco do Brasil S.A., para que, em licitações sob a sistemática de Registro de Preços, proceda à análise mais detida no tocante aos agrupamentos de itens em lotes, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, de modo a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, fazendo constar dos autos do procedimento o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento (item 9.3, TC-014.020/2009-9, Acórdão nº 2.410/2009-Plenário).

38. No caso em análise nota-se no preâmbulo do Edital que o critério de julgamento supostamente seria o “menor preço por item.

39. Ademais percebe-se a ausência de justificativa da área técnica no sentido de que a realização do Registros de Preços “de forma regionalizada, para que os equipamentos possam ser precificados de acordo com as peculiaridades das regiões” como sugerido no item 14 do Termo de Referência, não ocasionará obstáculo a ampla concorrência do certame.



II.8) PESQUISA DE PREÇOS

40. Com base no art. 3º, III, da Lei nº 1.520/2002 c/c o art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005, faz-se necessária a devida pesquisa de preços. A Administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despendar com o objeto contratado. Para tanto, é adequado que a pesquisa seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em Sistema de Registro de Preços, dentre outros meios.

41. Acerca dos procedimentos a serem observados na realização da pesquisa de mercado, cumpre citar orientação do Acórdão TCU nº 2.170/2007 – Plenário:

1. A aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

2. Preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço.

3. A utilização de fontes que não sejam capazes de representar o mercado de tecnologia da informação para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público - como sites na Internet, inclusive internacionais - pode servir apenas como mero indicativo de preço, sem que sirvam os valores encontrados, por si sós, para caracterização de sobrepreço ou superfaturamento.

42. Recomenda-se, ainda, a observância à análise efetuada pela Procuradoria Geral Federal – PGF sobre a questão, objeto do Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, em sua conclusão:

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.

(...).

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.

43. A matéria foi recentemente normatizada em âmbito federal pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, a qual *“dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral”*. O art. 2º da mencionada Instrução Normativa assim dispôs acerca dos parâmetros a serem observados pela administração na realização das pesquisas de preços, *in verbis*:

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)

§ 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.

44. No caso em comento, foi realizada pesquisa de preços, conforme se observa da documentação acostada aos autos, tendo sido consolidado o Mapa de Apuração de Preços. Nota-se que o parâmetro utilizado foi a "pesquisa junto aos fornecedores" e SIASG.

45. Registre-se que a análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa.

II.9) DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

46. Relativamente às exigências da legislação financeiro-orçamentária, e em se tratando de pregão para registro de preços, aplica-se, ao caso, a Orientação Normativa AGU nº 20, de 1º de abril de 2009, no sentido de que *"na licitação para Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato"*.

47. Tal previsão também consta do art. 7º, §2º, do Decreto nº 7.892/2013, segundo o qual *"Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para formalização do contrato ou outro instrumento hábil"*.

48. Por outro lado, necessário atender, se for o caso, o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

II.10) ANÁLISE PRÉVIA DAS MINUTAS DO EDITAL E ANEXOS (TERMO DE REFERÊNCIA, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO)

49. O art. 40 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 9º do Decreto nº 7.892/2013 estabelecem os requisitos mínimos que deverão constar do edital. Consoante o art. 9º, o edital deve conter no mínimo:

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;
- 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 - o 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; e
- XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

50. Em termos gerais, o edital e demais instrumentos convocatórios devem atender aos requisitos constantes no art. 40 da Lei nº 8.666/93 e no art. 19 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008. De qualquer forma, pode e deve a DIRAD aproveitar de modelo já encaminhado por diversos vezes, em inúmeros outros procedimentos, que é adotado pela Advocacia-Geral da União, para fins de sugestão de redação, notadamente no que tange às penalidades e rescisão contratual.

III. CONCLUSÃO

51. Diante do exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, opina-se pela aprovação da minuta do edital e seus anexos, desde que atendidas às recomendações constantes neste parecer.

52. Ante o exposto, recomenda-se a devolução dos autos a Diretoria de Administração, para que adote as providências sugeridas neste parecer.

À consideração superior.

Brasília, 22 de dezembro de 2013.


André Farage de Carvalho
Procurador Federal
SIAPE 1227376



DESPACHO Nº 2462 /2014//PF-FNDE/PGF/AGU

1. Ciente e de acordo.
2. À consideração superior.

Brasília, 22 de dezembro de 2014.

ALEXANDRE MUNIA MACHADO
Procurador Federal
Chefe Substituto da Divisão de Consultoria Administrativa



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Despacho nº 2483/2014/PF-FNDE/PGF/AGU

Processo nº 23034.008474/2014-11

Interessado: DIRAD

Assunto: Pregão Eletrônico para Registro de Preços. Eventual aquisição de ventiladores escolares.

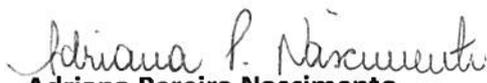
1. Trata-se de procedimento administrativo que encaminha para análise e manifestação desta Procuradoria Federal minuta de edital e respectivos anexos, de pregão eletrônico para registro de preços, do tipo menor preço por grupo, às fls. 92/112v, cujo objeto consiste na eventual aquisição de ventiladores em atendimento às entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios.
2. Tendo o Procurador Federal, subscritor do Parecer de fls. 118/124, sob o nº 728/2014/PF-FNDE/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 2462/2014/PF-FNDE/PGF/AU do Chefe da Consultoria Administrativa Substituto – DICAD, após analisar a documentação constante dos autos, opinado pela regularidade da minuta de edital e seus anexos, condicionada ao atendimento das recomendações apontadas, ponho-me de acordo com o mesmo por seus exatos contornos jurídicos, acrescentando apenas o abaixo especificado.
3. Quanto às normas relativas a sanções administrativas (**item 11** do termo de referência e **item 5** da minuta de ata de registro de preço), opino pela sua uniformidade, uma vez que, tendo a área técnica optado pela transcrição do texto, que seja, então, feita em sua integralidade com vistas a não gerar dúvidas futuras sobre sua interpretação e aplicação. Seguem as discrepâncias observadas:

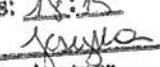
- o texto contido no item 11.1, I, do termo de referência está diferente do item 5.1, I, da minuta de ata de registro de preço, devendo ser uniformizado.
- A multa de 0,001%, contida no item 11.1, II, "a", do termo de referência não foi reproduzido no item 5.1, II, da minuta de ata de registro de preço, devendo ser sanada tal omissão.

4. Cotejando os autos observo a existência de duas páginas de número 88, e que as folhas 108 a 112 não foram numeradas e rubricadas, devendo-se sanar referida omissão em observância à disposição constante do § 4º, art. 22 da Lei nº 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

5. À Diretoria de Administração – DIRAD, ressaltando-se que no mencionado Parecer, no item 2, "e", onde se lê: "(fls. 79/90)" e "(fl.91)", leia-se: "(fls. 69/90)" e "(fl.90) ""; no item 40, onde se lê: "Lei nº 1.520/2002", leia-se: "Lei nº 10.520/2002".

Brasília, 26 de dezembro de 2014.


Adriana Pereira Nascimento
Subprocuradora Substituta

DIRAD/FNDE
Recebido em, 29/12/14
As: 18:15

Assinatura