



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
PROTOCOLO

PARECER REFERENCIAL n. 0002/2019/PROT/PFUNIFEI/PGF/AGU

NUP: 23088.002409/2019-61

INTERESSADOS: DIRETORIA DE COMPRAS E CONTRATOS

ASSUNTOS: EDITAL PADRÃO AGU PARA CONTRATAÇÃO DE MATERIAIS E

EQUIPAMENTOS: *(de alfinete a foguete; de botão a avião)*

Ementa: Edital padrão modelo AGU – Advocacia-Geral da União de Pregão Eletrônico para aquisição de Materiais e Equipamentos. Parecer referencial. ON/AGU 55/2014. Portaria PGF/AGU 262/2017.

I – DO OBJETO

Trata-se de processo administrativo, com 18 folhas numeradas em volume único, encaminhado a esta Procuradoria pela Diretoria de Compras e Contratos (DCC) para a emissão de parecer sobre a minuta de edital de **Pregão Eletrônico para aquisição de Materiais e Equipamentos**. O presente edital é o modelo de minuta padronizado pela Advocacia-Geral da União conforme determina a Instrução Normativa nº 5/2017 do MPOG.

Passamos à análise.

II – DA ANALISE JURÍDICA

Inicialmente, ressalta-se que o presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa dos setores e dos gestores competentes da UNIFEI.

Da manifestação jurídica referencial:

De acordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), as minutas de editais de licitação, bem como a dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes, devem ser previamente submetidas ao crivo da assessoria jurídica da Administração. Confira:

Art. 38

(....)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

(omissis)

Tal providência visa a conferir higidez jurídica às licitações e às contratações públicas.

Situações há, contudo, em que o elevado número de consultas repetitivas versando sobre idêntico objeto termina por tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional.

Por tais circunstâncias acima mencionadas, a Advocacia-Geral da União (AGU) editou a Orientação Normativa/AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, que introduziu no âmbito da advocacia consultiva federal a figura da Manifestação Jurídica Referencial e tornou possível a sua emissão em

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23088002409201961 e da chave de acesso 9c39f768

casos repetitivos, nos termos seguintes:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

Esta medida já havia sido expressamente preconizada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito, *in verbis*:

“Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “in abstrato”, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.” (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

O Tribunal de Contas da União já havia acenado de forma favorável à utilização de minutas-padrão (Acórdão nº 3014/2010-P) e de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvesse matéria comprovadamente idêntica e fosse completo, amplo e abrangendo todas as questões jurídicas pertinentes. (Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.)

A Orientação Normativa AGU 55/2014 estabelece dois requisitos para que o documento se torne referencial.

O primeiro diz que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos.

Já o segundo requisito atenta para o fato de a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir de simples conferência de documento.

A autorização para elaboração de manifestação jurídica referencial é importante, porque todos os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico da autarquia, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela procuradoria federal.

Numa linguagem “popular”, pode-se dizer que manifestação jurídica referencial consiste em um parecer jurídico genérico, para balizar todos os casos concretos cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado na manifestação.

Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência.

Desta pequena introdução, conclui-se que:

a) a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente

às consultas repetitivas;

b) a adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo que verse sobre idêntica matéria;

c) a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

d) a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

Com a edição da Instrução Normativa nº 5/2017, de 26 de março de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, que entrou em vigor no final de setembro de 2017, a manifestação jurídica referencial passa a ser aplicada à toda Administração Pública Federal, inclusive com a adoção dos modelos de termos de referência e projetos básicos da AGU. Vejamos:

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

(...)

Seção II Do Parecer Jurídico

Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

§ 1º A lista de verificação de que trata o caput deverá ser juntada aos autos do processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento.

§ 2º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

Partindo-se destas premissas enquadram-se os processos de licitação na modalidade pregão, ora sob análise, para os quais serve a presente manifestação.

Da análise da minuta do edital padrão AGU

Soa estranho que a Procuradoria Federal de uma instituição federal de ensino venha a se manifestar sobre a minuta padrão de edital de licitação preparada pela Advocacia-Geral da União (AGU), órgão do qual os procuradores são vinculados e que normatiza a forma de trabalho dos advogados públicos da União.

Muitos dos editais desenvolvidos na AGU e que serão utilizados pelo consulente foram elaborados pela Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral Federal (PGF),

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23088002409201961 e da chave de acesso 9c39f768

este último é órgão ao qual a PF UNIFEI está subordinada. Preparados por procuradores federais especializados no tema licitações e contratos administrativos, as minutas desses editais e contratos atendem a legislação em vigor.

Observa-se do modelo submetido à análise (fls. 01/19), que há notas explicativas para esclarecer as principais dúvidas na formulação do edital definitivo.

No caso concreto, as minutas do edital e do contrato deverão conter os elementos suficientes para que, tanto a publicidade quanto as cláusulas espelhem com clareza o objeto da contratação, sabendo-se que há condições essenciais que devam constar desses instrumentos, verificáveis via *check-list* e no elenco do art. 55 da Lei nº 8.666/1993.

A existência dos modelos de editais preparados pela AGU não dispensa a Administração local de atender as demais exigências da Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002 e dos Decretos nºs 3.555/2000 e 5.450/2005 na fase de preparação do certame, com as indispensáveis realizações de um bem elaborado termo de referência (art. 9º do citado decreto 5.450) e de pesquisa de preço no mercado, com, no mínimo, três orçamentos do produto a ser adquirido, em respeito aos princípios da administração pública.

Saliente-se sobre a necessidade de constar, nos autos, a fonte de recursos para pagamento dos bens a serem adquiridos, conforme possibilidade no item 2 - **Dos Recursos Orçamentários (fls. 01v)**.

Em atenção ao princípio da motivação dos atos da Administração Pública, a justificativa apresentada para as aquisições deve contemplar, além das razões para a pretensão de compra, o motivo para o quantitativo de cada item solicitado, sua conveniência e adequação ao interesse público.

Nos autos deve ser juntada Portaria que garanta ao Pregoeiro pleno mandato até final conclusão dos procedimentos a seu cargo. Igual verificação quanto à Equipe de Apoio, pois ambos têm disposições legais quanto à designação, atividades e competências expressos na lei (inciso IV, do art. 3º, da Lei 10.520/2002).

Importante verificar, junto ao requisitante, se a especificação do bem a ser adquirido não está direcionando à determinada marca, posto que proibido pelo art. 15, § 7º, inciso I, da Lei n.º 8666/93.

A verificação das regularidades procedimentais impõe a cada um sucessivamente, conforme atuem no processo. A lei é de cumprimento obrigatório. Qualquer ofensa, ou simples falta a algum dever de ofício pode acarretar responsabilização, seja por ato impróprio, seja por omissão, quando, por quem ou a quem competir intervir, fazer ou cobrar diligências.

Ainda sobre o Edital, a Instituição deve exigir dos interessados o cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º, da Constituição Federal, no sentido de declarar que não possuem menores de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

O Sistema de registro de preços é aquele por meio do qual, por concorrência ou pregão, selecionam-se e registram-se, em ata, propostas de preços unitários a serem utilizadas em contratações futuras de bens ou serviços (Art. 15 da Lei nº 8.666/93), conforme possibilidade no item 2 – **Do Registro de Preços (fls. 01v)**.

Em regra, esse sistema tem utilidade quando a *Administração* precisa frequentemente do objeto, mas não dispõe de condições de prever a demanda exata de consumo, devendo, contudo, indicar no edital e na ata uma quantidade estimada, a mais próxima possível da utilizada, para que os interessados conheçam o volume dos encargos do possível contrato, pois a Administração, de



acordo com sua necessidade, poderá ou não adquirir o objeto durante a vigência da ata de registro de preços.

No que se refere à fase preparatória do pregão, destaca-se o Art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.520/02, que assim prescreve:

“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”.

Ganham destaque especial nesta licitação, impende-se salientar, as microempresas e empresas de pequeno porte, cuidadas na *Lei complementar nº 123/06* e sob o regulamento do Decreto 6.204/07.

O disposto no *parágrafo segundo*, do *artigo 17*, do *Decreto 5.450/05*, de 31/05/2005, que regulamenta o *Pregão* na forma *eletrônica*, assim disciplina:

“§ 2º - O aviso do edital conterá a definição precisa, suficiente e clara do objeto, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, bem como o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, a data e hora de sua realização e a indicação de que o pregão, na forma eletrônica, será realizado por meio da internet”.

Salientamos que, o critério de julgamento será o menor preço ou maior desconto, considerando as condições estabelecidas no edital.

O art. 7º do Decreto nº 7.892/2013 regulamente que:

“§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.”

Em primeiro lugar, para se entender a necessidade de estimativa de quantitativos em contratações pelo sistema de registro de preços, cabe esclarecer no que consiste, efetivamente, o referido sistema de compras.

O registro de preços é o instrumento próprio para as situações em que a *Administração* precisa adquirir bens habitualmente, sem reunir condições para precisar exatamente a quantidade desejada. Daí que o vencedor do registro de preços assina a ata de registro de preços, em que ele se compromete a vender para a *Administração*, mas esta não se compromete a comprar. Compra, na verdade, se quiser, quando quiser (dentro do período de validade da ata de registro de preços) e na quantidade que quiser.

Em outras palavras, o registro de preços serve, nessa seara, como um compromisso assumido pelo particular, para firmar futuras contratações, sob preços pré-combinados.

A quantidade dos itens que a *Administração* pretende contratar é um dos vetores para possibilitar, de um lado, que o particular fixe os custos em que incorrerá, formulando adequadamente sua proposta, assim como, de outro, possibilitar que a *Administração* proceda a um planejamento financeiro efetivo, e trate todos os interessados com igualdade. Daí emerge a importância e a

necessidade do edital de registro de preços fazer uma previsão, dispor de uma estimativa da quantidade que se pretende contratada em determinado espaço de tempo.

Vale lembrar que o quantitativo indicado no edital é meramente estimado, haja vista que a *Administração* não é obrigada a adquiri-lo. Ela contrata na medida da sua necessidade e se houver a necessidade. No entanto, o quantitativo estimado não pode ser ultrapassado.

Assim, a *Administração* não precisa contratar todo o item estimado, mas ela não poderá obrigar o particular a fornecer mais do que aquilo que foi inicialmente planejado, inclusive para não comprometer sua capacidade de fornecimentos. Nas palavras de *Marçal Justen Filho*:

“É imperioso determinar os quantitativos máximos cuja aquisição se prevê no período de um ano... o sistema de registro de preços não pode gerar a ampliação dos custos de transação para o particular. A incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários sérios e na elevação dos preços ofertados à Administração.”

A fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade.

O art. 12, do Decreto Federal 7.892/2013, cujo texto assinala:

“Art. 12º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei 8.666/93.”

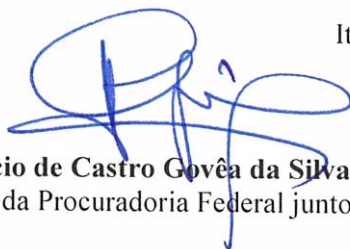
O fundamental é que o objeto da licitação para registro de preços comporte definição precisa e clara que possibilite a formulação de proposta passível de contratação apenas futura e eventual.

A sistemática do registro de preços possibilita uma atuação rápida e imediata da administração pública, com observância ao princípio da isonomia e garantindo a persecução objetiva da contratação mais vantajosa.

Poderá a Administração dar consecução ao procedimento licitatório, porque, nada há que se obstar à minuta do edital, por atender as disposições da Lei 8.666/93, podendo o presente processo prosseguir e entrar na sua fase externa, independentemente de nova análise jurídica.

III - CONCLUSÃO

Do exposto, aprovamos as minutas de edital e respectivo contrato ora submetidos à análise e, uma vez que a área técnica responsável emita o atestado DE ACORDO de que o caso concreto se encontra dentro dos moldes desta manifestação referencial, dispense-se a submissão dos futuros editais de licitação de pregão eletrônico para aquisição de **Materiais e Equipamentos**, que se enquadrem no presente modelo.



Maurício de Castro Góes da Silva
Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à UNIFEI

Itajubá, 06 de fevereiro de 2019.

Encaminhada: _____
Dia: _____ Horário: _____



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS**

PARECER JURÍDICO AGU Nº 27/2019 - MURCOCCONT (11.06.05.01.01)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 06 de Fevereiro de 2019

Parecer_Referencial_002_2019MATERIAIS_E_EQUIPAMENTOS.pdf

Total de páginas do documento original: 6

(Assinado digitalmente em 04/07/2022 09:19)

ANDERSON NOVAIS SOARES

ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO

1816189

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/> informando seu número: **27**, ano: **2019**, tipo: **PARECER JURÍDICO AGU**, data de emissão: **06/02/2019** e o código de verificação: **0943bec28d**