



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DE SANTA CATARINA

RUA 14 DE JULHO, 150- COQUEIROS=FLORIANÓPOLIS/SC

PARECER n. 00041/2022/PF/IFSC/PGE/AGU

NUP: 23292.004260/2022-35

INTERESSADOS: INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA CATARINA - IFSC

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA

NUP: 23292.027058/2021-09

INTERESSADOS: REITORIA IFSC

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO E OUTROS

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº.: 6/2022 SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE COLEÇÃO COMPLETA DAS NORMAS TÉCNICAS ABNT (NBR) E MERCOSUL (AMN), EM FORMATO ELETRÔNICO E COM ACESSO MULTIUSUÁRIO, INCLUINDO VISUALIZAÇÃO, IMPRESSÃO, SUPORTE TÉCNICO, TREINAMENTO PARA TODOS OS CAMPUS DO IFSC E ATUALIZAÇÃO DE TODAS AS NORMAS REVISADAS E/OU SUBSTITUÍDAS DA COLEÇÃO – FUNDAMENTO NO ART. 24, INCISO II DA LEI Nº 8.666/93 – **APROVAÇÃO MEDIANTE CONDICIONANTES.**

I – RELATÓRIO

Vistos, lidos e examinados.

1. O exame desta Procuradoria Federal em execução junto ao IFSC se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 – Lei Orgânica da Advocacia Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão, que requer análise jurídica da legalidade do processo licitatório por **DISPENSA DE LICITAÇÃO**.

2. Ao compulsar o presente expediente, é possível extrair que o feito fora regularmente iniciado, tendo sido protocolizado e registrado.

3. Partindo-se a análise dos princípios reitores da administração elencados no art. 37 da CF pelo princípio da legalidade, primeiramente, faz-se necessário iniciar sua abordagem pela interpretação sistemática que se extrai da leitura conjunta daquele dispositivo voltado especificamente à Administração com o enunciado voltado a toda sociedade e encartado no art. 5º, II da CF. Enquanto este mandamento assegura a todos, indistintamente, a prerrogativa de liberdade de somente se obrigarem a fazer o que determina a lei, aquele outro mandamento restringe de forma específica que o agente público somente pode agir nos limites permitidos pela lei.

4. A interpretação que se extrai desta leitura conjunta é de que enquanto o particular não tem poderes ou prerrogativas, mas pode fazer tudo que a lei não proíbe, o agente público tem poderes ou prerrogativas, mas só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. De certa forma, pode-se sintetizar que, em regra, entre particulares, vigora a autonomia da vontade, enquanto que, em sede pública, a administração e o agente público têm vontades delimitadas pela lei e pelo interesse público.

5. Feita esta introdução geral, atentando-se especificamente para a sede pública, releva que o princípio da legalidade, mencionado no art. 37 da CF, exige que os agentes públicos mantenham sua atuação funcional delimitada por previsão legal.

6. O processo está instruído com os seguintes documentos:

- o Termo de Abertura de Processo Administrativo (fl. 01);
- o Formulário de Acompanhamento dos Processos (Consta, porém sem numeração);
- o Solicitação para iniciar processo de licitação (fls. 04-06);
- o Estudo Técnico Preliminar **22/2022** (fls. 07-11);
- o Relatório dos Itens com as Requisições (fl. 14);
- o Mapa de Riscos (fls. 13-15);
- o Quadro de Especificação Mínimas (fl. 16);
- o Quadro Comparativo de Propostas (fl. 17);
- o Orçamentos (fls. 18-30);
- o Parecer Técnico de Dispensa de Licitação - **nº 6/2022** (fl. 31)
- o Pré-empenho (fl. 37);
- o Projeto Básico e anexos (fls. 38-46);
- o Termo de Contrato de Prestação de Serviço (fls. 47-50);
- o Portaria Designando Servidor como Fiscal do Contrato (fl. 51).

É relatório, em breve resumo.

OPINO.

II. DO DIREITO

II.I- DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

7. A Constituição da República dispõe em seu art. 37, XXI, que:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.”

8. Logo, o procedimento licitatório para a Administração poder contratar é regra, e a dispensa de licitação somente é autorizada excepcionalmente, consoante o art. 24 da Lei nº 8.666/93. Seja como for, a Administração Pública não pode deixar de observar as formalidades e requisitos legais para cada caso.

9. A administração manifesta-se no sentido de Dispensa de licitação, segundo o comando legal, estabelece:

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

II.II - JUSTIFICATIVA E DA MOTIVAÇÃO

10. Sobre a justificativa para a deflagração do procedimento, a doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal, como por exemplo o contido nos artigos 2º e 50, inciso IV, da Lei 9.784/99, a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável à partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

11. Aliás, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor muito tempo depois, acredita-se ser do maior interesse que as razões que determinaram a prática do ato fiquem inteiramente registradas para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

12. Há que se ponderar, ainda, que justificar a abertura de um processo para contratação significa demonstrar previamente, de maneira metódica e didática, as razões pelas quais a Administração está a contratar esse ou aquele objeto. Ou mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro.

13. Os atos da Administração devem ser motivados, sob pena de nulidade. Com efeito, a assinatura de um acordo de cooperação técnica que prescreva diversas obrigações as partes deve ser devidamente motivada para que tenha validade jurídica, conforme determina o art. 2º da Lei n. 9.784/99 e os princípios elencados no artigo 37 da Constituição da República, especialmente os da legalidade e da moralidade administrativa.

14. A respeito do tema, cumpre transcrever as lições de Celso Antônio Bandeira de Melo. Aduz o doutrinador que o princípio da motivação:

“Implica para a administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que esse último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.”
(Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 18ª ed., pg. 102).

15. A motivação do ato administrativo há de ser prévia, quando muito, contemporânea à sua prática, pois os agentes administrativos são simples gestores de interesses da coletividade.

16. Nas palavras de Celso Antônio de Mello (Curso de Direito Administrativo, 21ª edição, Malheiros, p. 383):

“Se se tratar de ato praticado no exercício de competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que o ato não motivado está irremissivelmente maculado de vício e deve ser fulminado por inválido, já que a Administração poderia, ao depois, ante o risco de invalidação dele, inventar algum motivo, ‘fabricar’ razões lógicas para justificá-lo e alegar que as tomou em consideração quando da prática do ato.”

17. Vale lembrar a teoria dos motivos determinantes, ou seja, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se baseou, o ato será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam.

18. Pelo que se depreende do caso em apreço, há justificativa detalhada da Administração (**fl. 38**).

19. No caso em apreço há motivação para a prática do ato visado no processo em referência, e a finalidade buscada pela Administração, que não é despciendo dizer, tem de ser atrelada ao interesse público.

II.III- DO PROJETO BÁSICO

20. Projeto básico para obras e serviços corresponde ao detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo órgão licitante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realização.

21. Nos termos do art. 6º, inc. IX, da Lei nº 8.666/93, o "*projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução*". Desse conceito extrai-se o que servir para cada serviço ou obra a ser realizado de acordo com a sua natureza.

22. Assim como para as compras e serviços é essencial a adequada caracterização do objeto, para obras e serviços é indispensável o detalhamento do que a Administração busca do contratado, e esse nível de precisão do objeto do futuro contrato é alcançado pelo que a Lei nº 8.666/93.

23. No entanto, no que tange ao número mínimo de propostas aceitáveis para a cogitação da aceitabilidade de uma dispensa de licitação - três propostas - não fora alcançada no processo em epígrafe, uma vez que foram juntadas apenas duas propostas, sendo necessário, portanto, uma justificação para tanto.

24. Neste mesmo sentido, no âmbito do TCU, nas dispensas de baixo valor, com fundamento no inciso II do art. 24, será adotada preferencialmente a compra por cotação eletrônica, conforme dispõe a Portaria-TCU n.º 215/2005:

Portaria-TCU n.º 215/2005

Art. 6º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras deverão adotar, **preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica.** (grifei)

25. Quanto à disponibilidade financeira, há indicação de recursos orçamentários para a contratação, conforme estabelece o art. 7º, § 2º, inciso III da Lei nº 8666/93, por meio do Pré-Empenho no valor de R\$ 15.200,00 (quinze mil e duzentos reais), conforme consta à **fl. 37**.

III – CONCLUSÃO

26. Com relação à **DISPENSA DE LICITAÇÃO** trazida à colocação para análise, cuja matéria foi exaustivamente examinada à luz das incursões no campo jurídico doutrinário, considera-se que a mesma reúne, em parte, os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicada à espécie, razão pela qual **CONDICIONAMOS À SUA APROVAÇÃO MEDIANTE A JUSTIFICATIVA SOLICITADA AOS ITENS 23 E 24.**

27. Por derradeiro, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988, e do art. 11 da Lei 10.480/2002, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito do Instituto Federal de Santa Catarina, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Florianópolis, 04 de abril de 2022.

ROBERTO RITTER VON JELITA
Procurador-Chefe

DANIELLE PAULINA DE SOUZA
Estagiária de Direito

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23292004260202235 e da chave de acesso 1308ad98

Documento assinado eletronicamente por ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 858992641 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA. Data e Hora: 04-04-2022 18:29. Número de Série: 35017801099997659793823133915. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
