

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO GERAL DE ATOS, CONTRATOS E AJUSTES - CONJUR

**PARECER n. 00003/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.001599/2015-19**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE SERVIÇOS GERAIS - CGSG**

**ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação Pública. Planejamento. Termo de Referência. Sistema de Registro de Preços. Pregão Eletrônico. Serviço comum. Pesquisa de mercado. Pregoeiro e equipe de apoio. Disponibilidade orçamentária. Análise das minutas de edital, ata de registro de preços e contrato. Recomendações. Aprovação condicionada.

Senhora Coordenadora-Geral de Atos, Contratos e Ajustes,

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de procedimento licitatório para Registro de Preço, na modalidade de Pregão, na forma Eletrônica, visando contratação de empresa especializada para prestação de serviços sob demanda, com fornecimento de materiais, objetivando instalar e/ou aplicar vidros, espelhos, filmes de controle solar, acessórios e componentes nas esquadrias das fachadas, portas e divisórias, para atender as diversas demandas do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Cultura.
2. Registra-se que consta dos autos, entre outros, os seguintes documentos:
  - o Memorando nº 66/2015/DSG/CGSG/CGGA/SPOA/SECEX/MMA, de 03 de setembro de 2015 (fl. 02), por meio do qual a Divisão de Serviços Gerais – DGS encaminha à Coordenação de Gestão de Serviços Gerais – CGSG o **Termo de Referência, de 20 de agosto de 2015, e seus anexos (fls. 03 a 13)**;
  - o Despacho s/nº, de 04 de setembro de 2015, por meio do qual o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração autorizou os procedimentos necessários à realização do certame (fl. 15);
  - o Check-list efetuado antes da pesquisa de mercado (fls. 17/18v) e manifestação técnica da Divisão de Gestão de Licitações, de 15 de setembro de 2015, no sentido de que não há óbices

- ao prosseguimento do processo (fl. 19);
- o documento demonstrando a existência de Ata de Registro de Preço no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) ainda vigente, ou seja, com vigência até 05 de março de 2016 (fl. 20);
  - o Despacho s/nº, de 02 de outubro de 2015, da Divisão de Gestão de Licitações solicitando manifestação do Setor Demandante quanto à necessidade de nova contratação, tendo em vista a existência de Ata de Registro de Preço ainda vigente (fl. 21);
  - o Despacho nº 03/2016/DSG/CGSG/CGGA/SPOA/SECEX/MMA, de 07 de janeiro de 2016, alegou que "não seria possível a continuação pelo período da vigência da Ata, conforme sugerido por esta DGL, tendo em vista que em 2015 o referido objeto foi empenhado em sua totalidade, não havendo possibilidade de realizar cancelamento em empenho para este fito, haja vista que o empenho ficou tão somente reservado para as demandas realizadas em 2015" (fl.22);
  - o Despacho s/nº, de 08 de janeiro de 2016, manuscrito pelo Coordenador de Gestão de Licitações e de Contratos manifestando-se pelo prosseguimento do feito (fl. 22v);
  - o Despacho s/nº, de 08 de janeiro de 2016, da Divisão de Gestão de Licitações para prosseguimento do feito e designando o pregoeiro Homero Vasconcelos Benevides para elaboração da minuta de Edital (fl. 23);
  - o documentos relacionados à pesquisa de mercado (fls. 25/52v);
  - o Check-list efetuado para pesquisa de mercado (fls. 53/53v);
  - o Mapa Comparativo de Preços apresentados por fornecedores, de 12 de janeiro de 2016, assinado pelo Servidor responsável pela pesquisa, sr. Marcos Antônio da Silva, e atestado pelo Chefe da Divisão de Gestão de Licitações (fls. 54/54v), no valor total estimado para contratação em **R\$ 288.087,00 (duzentos e oitenta e sete mil, oitenta e sete reais)**;
  - o Despacho s/nº, de 14 de janeiro de 2016, assinado pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, autorizando a divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP no Portal de Compras do Governo Federal - comprasgovernamentais (fl. 57);
  - o documentos e extratos que demonstram a divulgação da da Intenção de Registro de Preços - IRP no Portal de Compras do Governo Federal - comprasgovernamentais (fls. 58/60);
  - o cópia da Portaria nº 194, de 27 de outubro de 2015, com designação de servidores para a função de Pregoeiro e Equipe de Apoio (fl. 61) e Despacho s/nº, de 29 de janeiro de 2016, da Coordenação de Gestão de Licitações e Contratos designando o servidor Homero Vasconcelos Benevides como Pregoeiro e os servidores Marcos Antônio da Silva e José Carlos de Sousa Mendes como Equipe de Apoio (fl. 62).
  - o minuta de Edital e anexos (fls. 63/82), destacando o anexo II que contém a minuta de Ata de Registro de Preços (fls. 80/81v);
  - o minuta do contrato administrativo (fls. 86/90v);
  - o Despacho nº 55/2016/CGGA/SPOA/SECEX/MMA, de 01 de fevereiro 2016, atestando a disponibilidade orçamentária (fl. 92);
  - o Pronunciamento nº 018/2015, de 02 de fevereiro 2016, do Assessor Especial de Controle Interno da Ministra do Meio Ambiente no sentido de que não óbice ao prosseguimento do feito (fl. 93);

3. **Registra-se que está faltando nos autos do presente processo eletrônico a folha 83.**

4. É o breve Relatório.





## II – APRECIÇÃO JURÍDICA

### II.1. PRELIMINARMENTE

5. Preliminarmente, cumpre salientar que o exame desta Consultoria Jurídica se dá nos termos do inciso VI do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e, portanto, não abrange análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, bem como avaliação acerca da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos.

6. Registra-se que as manifestações desta Assessoria Jurídica possuem natureza opinativa, o que significa que o Gestor Público poderá adotar orientação contrária ao presente pronunciamento, desde que devidamente justificado. Ou seja, a presente manifestação tem natureza obrigatória, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, porém não é vinculante para o Gestor.

7. Em relação às questões técnicas, vale dizer que a presente análise parte da presunção, por fé pública e amparada no princípio da confiança, de que os órgãos e servidores que atuaram no processo detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos.

8. Frisa-se que a presente análise de juridicidade recairá exclusivamente quanto aos aspectos formais da **fase interna do procedimento licitatório**, deixando-se de fora qualquer manifestação de cunho meritório a respeito da economicidade e da própria escolha a ser promovida pela Administração, eis que ultrapassa a órbita de atribuição desta Consultoria Jurídica.

### II.2 – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO E O PREGÃO ELETRÔNICO

9. A presente licitação está sendo processada por meio do Sistema de Registro de Preço (SRP), que é, nos termos da Consultoria-Geral da União, o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras. Ou seja, não é uma modalidade de licitação. [1]

10. Pode-se afirmar que o “registro de preços” é um sistema utilizado pela Administração nos casos de compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Nessas hipóteses, como se presume que se adquirirá os bens ou recorrerá a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre-se um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes, se for o caso, pelo preço cotado e registrado. [2]

11. O SRP está estabelecido nos §§ 1º a 6º do art. 15 do Estatuto das Licitações e Contratos. *In litteris*:

Art. 15 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.

§5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

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 - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

12. Atualmente, na esfera federal, o Sistema de Registro de Preços se encontra regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, cujo art. 1º dispõe que "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".

13. Destaca-se que, segundo o art. 3º do decreto regulamentador, o SRP poderá ser adotado nas hipóteses previstas em seus incisos, quais sejam:

**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.** Grifos acrescidos.

14. Nesse passo, quando o procedimento licitatório visar o registro de preços, os órgãos e entidades públicas devem fundamentar, formalmente nos autos do processo, em qual das hipóteses supracitadas está amparada a licitação. No presente caso, a área técnica demandante do MMA justificou, no Termo de Referência, a adoção de tal sistema nos incisos I e IV acima apontados (item 5.5 do Termo de Referência).

A utilização do Sistema de Registro de Preços - SRP para a pretendida contratação por demanda encontra amparo legal nos incisos I e IV, Artigo 3º do Decreto nº 7.982/2013. Considerando às necessidades de manutenção na fachada a fim de evitar acidentes bem como as trocas de vidros quebrados e danificados, além da aplicação de filmes de controle solar devido ao desgaste natural ou por quebra dos mesmos.



15. Vale salientar que, embora o art. 15, §3º, inciso I, da Lei nº 8.666, exija que quando da utilização deste sistema seja realizada a modalidade licitatória concorrência, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no seu art. 11 estendeu também essa possibilidade ao pregão. Veja-se:

Art. 11. 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, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

16. Dessa forma, o Decreto nº 7.892 assim fixou:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, **ou na modalidade de pregão**, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 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.** Grifos acrescidos.

17. Frente ao permissivo legal, a **modalidade licitatória escolhida** pelo órgão técnico foi o Pregão Eletrônico.

18. No âmbito federal, o Pregão, na forma eletrônica, tem a previsão e regulamentação específica na Lei nº 10.520, de 2002, e no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, os quais consideram bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado”.

19. Explicando melhor, o professor Marçal Justen Filho define serviço comum como aquele “integrante de um gênero uniforme ou cujas características técnicas são irrelevantes para a satisfação das necessidades da Administração Pública”. Já segundo o Doutor Edmir Netto de Araújo, serviço comum é definido como “trivial, ordinário, ou normal, usual, geral”.

20. Consoante consta no Termo de Referência, o órgão técnico atestou que o serviço objeto desta licitação “considerado um serviço comum para efeito da Lei nº 10.520/2002” (item 3.1 do Termo de Referência).

21. Neste ponto, vale dizer que o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado no sentido de que compete ao Gestor avaliar se os bens e serviços a serem contratados são de natureza comum, senão vejamos:

**Acórdão 817/2005 - 1ª Câmara**, Ata 14/2005, Sessão de 3.5.2005 – Ministro Relator: Valmir Campelo

Ainda como razões de decidir, recorro que a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

22. Registre-se que, tratando-se de contratação de prestação de serviço comum, a Administração

Pública está obrigada a adotar a modalidade de Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica, conforme preceitua o art. 4º do Decreto nº 5.450. Veja-se:

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

23. Assim, face a descrição do objeto da pretensa contratação e nos termos atestados pelas autoridades competentes, verifica-se que o procedimento licitatório em questão deverá ocorrer na modalidade de Pregão Eletrônico.

### II. 3 – FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO

24. Após verificar que a modalidade licitatória escolhida pelo órgão técnico está de acordo com a legislação em vigor, no que compete a este órgão consultivo, passa-se à análise da documentação exigida para a devida instrução processual, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, e, subsidiariamente, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

25. Destaca-se a necessidade de observar os documentos previstos no art. 30 do referido Decreto nº 5.450, de 2005:

Art. 30 O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

I - justificativa da contratação;

II - termo de referência;

III - planilhas de custo, quando for o caso;

IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos, quando for o caso;

VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

26. Além disso, aponta-se que, em se tratando de SRP, a Administração deverá observar, também na fase preparatória, o procedimento disposto no art. 4º Decreto nº 7.892, de 2013, que prevê:

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.

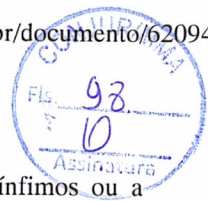
§ 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador.

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

§ 3º Caberá ao órgão gerenciador da Intenção de Registro de Preços - IRP:

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em





conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e

III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP.

§ 4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos.

§ 5º Para receber informações a respeito das IRPs disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, os órgãos e entidades integrantes do SISG se cadastrarão no módulo IRP e inserirão a linha de fornecimento e de serviços de seu interesse.

§ 6º É facultado aos órgãos e entidades integrantes do SISG, antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação.

27. Ressalta-se que também se aplica ao caso em epígrafe a IN SLTI/MP nº 02, de 2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, bem como a Portaria MMA nº 14, de 31 de janeiro de 2012, que estabelece critérios para os procedimentos que envolvam abertura de processos licitatórios.

28. Vê-se, pois, nestes autos, a existência dos documentos relacionados no rol do art. 30 supratranscrito, conforme consta do Relatório contido neste Parecer e nos termos da análise a seguir. Além disso, o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP foi observado, mas não houve manifestação de interesse por parte de outros órgãos em participar do registro de preços em tela.

## II. 4 – PLANEJAMENTO E TERMO DE REFERÊNCIA

29. Sabe-se que os procedimentos para contratação por parte da Administração Pública devem, necessariamente, ser precedidos de uma fase de planejamento que identifique as necessidades do órgão ou entidade por meio do levantamento de informações e estudos técnicos, que dimensionem quantitativamente e especifiquem qualitativamente essas necessidades. Nessa fase de planejamento, cumpre ao Gestor Público e sua equipe definir o objeto da contratação, de forma precisa, suficiente e clara (art. 9º, I do Decreto nº 5.450, de 2005), bem como expor os benefícios, em termos de resultado, da pretendida contratação.

30. O Termo de Referência é o documento elaborado pelo órgão requisitante, que estabelece a conexão entre a Contratação e o Planejamento existente, esclarecendo e detalhando o que realmente precisa adquirir ou contratar, com indicação do objeto e demais elementos necessários à devida licitação, devendo observar as prescrições do art. 9º, §2º, do Decreto nº 5.450, de 2005, *in verbis*:

§2º 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.

31. É de suma importância que o objeto a ser licitado seja **bem definido na fase de estudo ou planejamento e descrito no Termo de Referência** a fim de evitar qualquer percalço interpretativo no

desenvolvimento do procedimento licitatório ou discriminações excessivas que prejudiquem a competitividade entre os interessados. Sobre este aspecto, veja-se o disposto no Enunciado de Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União - 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.

32. No caso, verifica-se que a definição do objeto foi delimitada por meio do Termo de Referência, que especificou e descreveu o objeto com os detalhes técnicos presumidamente satisfatórios a sua execução, considerando que tais especificações fogem aos limites do conhecimento técnico-jurídico desta Consultoria Jurídica.

33. No que tange à justificativa quanto ao objeto, a Advocacia-Geral da União recomenda que deve a Administração justificar: a) a necessidade da contratação do serviço; b) as especificações técnicas do serviço; e c) o quantitativo estimado de serviço demandado, que pode se pautar no histórico de utilização do serviço pelo órgão.

34. Recomenda-se que sejam juntados aos autos os documentos que demonstrem como se chegou a conclusão pela quantidade estimada do objeto. Ou seja, que seja juntado aos autos os documentos correspondentes aos estudos e/ou levantamentos que identificaram a estimativa da necessidade do Ministério do Meio Ambiente, conforme apontado no item 4 e 5.4 do Termo de Referência.

35. No tocante à divisibilidade do objeto, vale apontar o que rezam o art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666, e o art. 8º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 7.892, de 2013. *In verbis*:

Art. 23. § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

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.

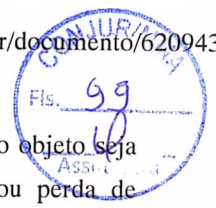
**§ 1º No caso de serviços, a divisão considerará a unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)**

**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.** Grifos acrescidos.

36. Assim, a regra a ser observada pela Administração nas licitações é a do parcelamento do objeto. Entretanto, o órgão licitante dividirá a pretensão contratual, em itens ou em lotes (grupo de itens), quando técnica e economicamente viável, visando maior competitividade, nos termos da Súmula nº 147 do TCU:

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.

37. No entanto, o Decreto nº 7.892, de 2013, "no caso de serviços", preconiza que 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.

38. De toda sorte, a adequação da divisão ou não do objeto da licitação possui caráter técnico e deve ser realizada pelo órgão técnico correspondente, não cabendo a este órgão de assessoramento jurídico a análise do mérito da questão. Ou seja, a decisão pela viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto do contrato é de responsabilidade do Gestor Público, conforme se depreende do Acórdão nº 732/08 - Plenário do Tribunal de Contas da União:

138. A questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto. No caso vertente, como se trata de aquisição de tubos, conexões e equipamentos hidromecânicos para uma adutora, não vislumbramos qualquer impedimento para que o objeto seja parcelado, pois, a princípio, tratam-se de bens divisíveis pelas suas próprias características construtivas, diferentemente da construção de prédio ou de uma casa, cujas características construtivas, via de regra, recomenda que seja executado por uma mesma empresa.

139. Quanto à viabilidade econômica, realmente, contratos executados em um só lote costumam ter custos indiretos proporcionalmente menores, quando comparado com múltiplas contratações que abarquem o mesmo objeto, por conta da economia de escala. Mas esse tipo de contratação só resultará em benefício à Administração se estiverem presentes outras condições, não evidentes neste caso, como, por exemplo, da ampla competição entre interessados, por exemplo, que não se configurou, haja vista terem comparecido apenas 2 (duas) empresas interessadas no certame, dais quais, uma não conseguir sequer participar pelas razões já expostas.

140. É importante notar, também, que a economia de escala tipicamente associada às contratações mais volumosas encontra um contraponto na maior competição propiciada por licitações menores. Os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência mediante a participação de empresas de menor porte ou mais especializadas não raro igualam ou sobrepujam os decorrentes da economia de escala, sobretudo em modalidades licitatórias que favorecem a ampla disputa entre os interessados, como no caso do pregão.

141. Como é fácil perceber, a análise da economicidade de uma contratação é tarefa complexa que depende de diversas variáveis. Por isso mesmo deve ser objeto de uma análise técnica cuidadosa, o que, ao nosso ver, não foi realizado pelo DNOCS, ante a apresentação da Nota Técnica Nº002-DI/2007, que foi elaborada para esclarecer os pontos levantados pela Procuradoria Federal, no Parecer 190/PGE/PF/DNOCS /CAJ/ATPB/2007. Dentre outras questões ali contidas, a aludida nota dedica um tópico às justificativas para a adoção do lote único ao invés de menor preço por lote. Consideramos, então que não há nos autos estudos realizados pelo DNOCS com o nível

de detalhamento adequado, a fim de possibilitar uma análise acurada, objetivando que se conclua pela a viabilidade ou não do parcelamento do objeto.

39. No presente processo, segundo o item 5.2 do Termo de Referência, o órgão requisitante optou pela não divisibilidade do objeto, justificando nos seguintes termos:

Justifica-se a contratação por empreitada por preço global com fornecimento dos serviços e materiais, por um único fornecedor, tendo em vista a inter-relação entre o fornecimento e a instalação dos materiais a serem empregados na execução dos serviços, ou seja, se ocorrer a contratação dos serviços com um licitante e a contratação do fornecimento dos materiais com outro licitante causaria muitos transtornos durante sua execução, como a compatibilização das agendas de fornecimento e instalação, o que demandaria maior tempo de conclusão dos serviços, bem como da medição e dimensionamento dos materiais a serem empregados. O preço do vidro e película por metro quadrado aplicado permite alcançar um melhor preço de aquisição.

40. Todavia, entende-se que, nesse caso, deveria incluir na justificativa a menção aos serviços relativos às portas e divisórias, posto que estes não estariam necessariamente conectados com os serviços referentes aos vidros e esquadrias. Além disso, o órgão responsável deve juntar aos autos elementos que demonstrem a vantajosidade da solução adotada no caso concreto.

41. Cumprir destacar que o Termo de Referência deverá ser devidamente aprovado pelo ordenador de despesas ou outra autoridade competente, por meio de despacho motivado, nos termos do art. 9º, §1º, do Decreto n. 5.450, de 2005, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso.

42. Ressalta-se, por fim, que a escolha dos serviços relacionados para contratação é ato discricionário do Administrador Público e seus agentes designados, não cabendo a este órgão jurídico aferir se são, ou não, os mais adequados e necessários para a atividade funcional do Ministério do Meio Ambiente, recaindo sobre aquele a obrigação de zelo aos princípios da moralidade, razoabilidade, impessoalidade e eficiência.

## II. 5 – MINUTAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E DO CONTRATO

43. O edital da licitação consiste em “o ato pelo qual a Administração divulga as regras a serem aplicadas em determinado procedimento de licitação”, traduzindo-se em “uma verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras que estabelece”. [3]

44. No caso versado nos autos, a minuta de edital deve ser analisada sob a orientação do art. 9º do Decreto nº 7.892, de 2013:

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 - 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.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

§ 2º Quando o edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região.

§ 3º A estimativa a que se refere o inciso III do caput não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante.

§ 4º O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador.

(Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014) Grifos acrescidos.

45. Verifica-se, pois, que a minuta de edital se encontra em consonância com as determinações da AGU e, por conseguinte, com a legislação de regência.

46. Em relação à minuta da Ata de Registro de Preço, o Administrador deverá observar as normas que disciplinam a assinatura da ata de registro de preços, a contratação, a revisão dos preços registrados, negociações, revogação da ata de registro de preços e cancelamento do registro de fornecedores, previstas nos arts. 13 a 21 do Decreto nº 7.892, de 2013, conforme o modelo (minuta padrão) fornecido pela AGU.

47. No caso, verifica-se, entretanto, que a minuta padrão fornecida pela AGU foi juntada aos autos sem, contudo, adequá-la à realidade do caso concreto, posto que ainda contém lacunas e "notas explicativas" da AGU, que servem apenas para orientar o servidor técnico à adequar o texto da minuta ao caso concreto. Dessa forma, preconiza-se pela revisão da minuta da Ata de Registro de Preço, inclusive observando o que dispôs o item 14 do Edital proposto.

48. No que concerne à minuta de contrato, verificou-se que foram respeitados os requisitos mínimos elencados no art. 55 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nos moldes da minuta padrão confeccionada pela AGU, exceto quanto à descrição do objeto e seus elementos característicos. Segundo entendimento assente desta Consultoria Jurídica, é imprescindível que todas as cláusulas, descrições, condições e obrigações sejam explicitamente descritas na minuta do contrato, rechaçando as simples remissões a outros documentos.

49. Sugere-se ainda o seguinte subitem na cláusula terceira do contrato: "No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação".



50. Frisa-se, entretanto, que não é plausível uma única celebração contratual no valor total do registrado na Ata de Registro de Preço, pois demonstraria que o órgão já conhecia o quantitativo exato a ser contratado, descaracterizando a necessidade de utilização do SRP, conforme adverte a Controladoria-Geral da União.

51. Além disso, vale lembrar que o edital, o contrato e o termo de referência devem estar em harmonia e sem contradições.

52. Por fim, convém informar que a Advocacia-Geral da União possui comissão permanente de atualização de minutas de termo de Referência, Editais e Contratos, instituída pela Portaria nº 10, de 10 de agosto de 2012, da Consultoria-Geral da União. Portanto, recomenda-se que sempre que o órgão for elaborar termo de referência, edital ou contrato retire o modelo mais atualizado na página da AGU na internet (<http://www.agu.gov.br>).

53. Dessa forma, preconiza-se que os órgãos e secretarias do MMA sempre utilize, quando aplicáveis, as minutas padronizadas de editais e contratos e de roteiro parametrizado de instrução dos autos (conhecidos “check-lists”) e, ao efetuar alterações no texto-base, que se dê destaque em negrito, informando em Nota Técnica todas as alterações efetuadas antes de encaminhar os autos a esta Consultoria Jurídica.

## II.6 – PESQUISA DE PREÇO

54. Com relação à pesquisa de preço, ressalta-se que deve ser realizada de modo a permitir a correta estimativa do custo do objeto ou serviço a ser contratado, à definição dos recursos orçamentários para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes.

55. Para tanto, deve-se levar em consideração, sempre que possível: a) contratações anteriores realizadas pelo próprio MMA, caso existentes; b) preços praticados por outros órgãos ou entidades da Administração; e c) preços praticados por empresas privadas, cuja pesquisa deve: ser direcionada a empresas do ramo pertinente à contratação desejada, que detenham capacidade técnica e jurídica para a execução do serviço, e que não tenham vínculo societário entre si; conter a caracterização completa das empresas consultadas; e conter a indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada, com a data e local da expedição.

56. Nesse diapasão, as informações resultantes da pesquisa de preços devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, que deverá conter uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas e concluir, ao final, que a documentação indica que os preços ofertados estão em consonância com a prática mercadológica e que foram colhidos por empresas que apresentam os requisitos indicados no item supra. Veja-se manifestação do TCU a respeito do tema (itens 1.5.1.2 e 1.5.1.3, TC-015.455/2009-0, Acórdão nº 4.442/2010-1ª Câmara, publicado no DOU de 28.07.2010, S. 1, p. 188 e Acórdão nº 265/2010-Plenário, TC-024.267/2008-1, rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 24.02.2010).

57. No caso em análise, a pesquisa de preços foi colacionada aos autos, apresentada por meio do Mapa Comparativo de Preços, 12 de janeiro de 2016, assinado pelo Servidor responsável pela pesquisa e atestado pelo Chefe da Divisão de Gestão de Licitações (fls. 54/54v), com manifestação técnica informativa da Divisão de Gestão de Licitações, afirmando que a pesquisa observou a Instrução Normativa STLI/MP nº 5/2014 (fls. 55/55v).

58. Ressalta-se que não compete a esta Consultoria Jurídica atestar preços, avaliar a pesquisa de preços e tampouco decidir pelas especificações técnicas dos serviços a serem contratados. Cabe, tão somente, assegurar de que esses fatores sejam considerados na instrução do presente processo. Nesse caso, conforme transcrito, houve a devida instrução processual.

59. Convém advertir também, em conformidade com as determinações legais emanadas do art. 15, §



6º; 25, §2º; 43, IV e 96, I e V, da Lei nº 8.666, de 1993, sobre a necessidade de se observar, previamente e no momento da aquisição, a compatibilidade entre os preços cotados nas propostas e aqueles praticados no mercado, a fim de assegurar a vantajosidade da futura contratação. É imperioso ainda salientar que os preços devem se adequar aos valores praticados no âmbito da Administração Pública.



## II.7 – PREGOEIRO

60. O pregão, diferentemente das modalidades licitatórias prevista na Lei nº 8.666, de 1993, é conduzido por um pregoeiro, designado pela autoridade competente, e sua respectiva equipe de apoio, tendo como incumbências 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”.

61. A escolha do pregoeiro e de sua equipe de apoio por parte da autoridade competente não é integralmente livre. O primeiro deverá ser servidor do órgão ou entidade promotora da licitação enquanto que sua equipe de apoio deverá ser formada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego na Administração.

62. É o que prescreve também o art. 10 do Decreto nº 5.450, de 2005:

Art.10. As designações do pregoeiro e da equipe de apoio devem recair nos servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, ou de órgão ou entidade integrante do SISG.

§1º A equipe de apoio deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, pertencentes, preferencialmente, ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

§2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares.

§3º A designação do pregoeiro, a critério da autoridade competente, poderá ocorrer para período de um ano, admitindo-se reconduções, ou para licitação específica.

§4º Somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que reúna qualificação profissional e perfil adequados, aferidos pela autoridade competente.

63. Verifica-se, pois, que a legislação de regência foi observada a contento no presente processo, conforme os documentos apontados no Relatório.

## II.8 – DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

64. Segundo o § 2º do art. 7º do Decreto nº 7.892, 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.

65. Entretanto, a Coordenação-Geral de Gestão Administrativa emitiu o Despacho no sentido de atestar a existência de recursos orçamentários necessários para cobrir as despesas decorrentes das futuras contratações;

## III – CONCLUSÃO

66. FRENTE AO EXPOSTO, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, com as ressalvas sobre as questões técnicas que fogem das atribuições jurídico-consultivas, opina-se favoravelmente à possibilidade de realização da presente licitação, **desde que atendidas às recomendações constantes do**

**presente Parecer, especialmente aquelas dos itens 34, 40, 41, 47, 48, 49 e 59.**

67. Sugere-se, por fim, a devolução dos autos à Coordenação de Gestão de Serviços Gerais – CGSG para adoção das providências decorrentes.

68. É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 16 de fevereiro de 2016.

**TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA**  
**ADVOGADA DA UNIÃO**

---

[1] <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>

[2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001599201519 e da chave de acesso c836ab7d

---

Documento assinado eletronicamente por TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6209436 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): TAYSE CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA. Data e Hora: 16-02-2016 17:04. Número de Série: 8075252589116602017. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO GERAL DE ATOS, CONTRATOS E AJUSTES - CONJUR

**DESPACHO n. 00071/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.001599/2015-19**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE SERVIÇOS GERAIS - CGSG**

**ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

1. De acordo com o **PARECER n. 00003/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU**, por seus próprios fundamentos.

2. Ressalto que não é necessário o retorno dos autos a esta CONJUR-MMA, na forma do preconizado no Enunciado de Boa Prática Consultiva da Advocacia Geral da União (BPC/AGU) nº 05/2012:

**BPC Nº 05/2012**

" Não é necessário que o Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronuncie-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas em anterior manifestação jurídica, desde que suas orientações explicitem, se for o caso, os termos das Cláusulas que o Advogado Público entenda adequadas.

3. Ademais, também não se faz necessário o retorno dos autos para a aposição da chancela desta CONJUR, após a realização da correção sugerida, uma que conforme disposto no Enunciado nº 04 de Boa Prática Consultiva, da Advocacia- Geral da União, a chancela é apenas um mecanismo de certificação das folhas efetivamente apreciadas pelo Advogado Público, mediante a aposição de rubrica, carimbo ou outro meio de autenticidade. **Trata-se de uma orientação de ordem administrativa destinada a resguardar o Advogado Público no âmbito do desempenho de suas funções, não possuindo qualquer outro valor jurídico.**

**BPC Nº 04/2012**

O instituto da Chancela de minutas de editais e contratos não substitui a elaboração da manifestação jurídica destinada ao seu exame e aprovação. A chancela, na realidade, é mecanismo de certificação das folhas efetivamente apreciadas pelo Advogado Público, mediante a aposição de rubrica, carimbo ou outro meio de autenticidade.

4. Isto posto, sugiro a restituição dos autos à CGGA para adoção das providências decorrentes.

7







À consideração superior. Após à CGGA .

Brasília, 17 de fevereiro de 2016.

  
TÂNIA MARA ARRAIS MONTEIRO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADORA-GERAL DE ATOS, CONTRATOS E AJUSTES

CONJUR/MMA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001599201519 e da chave de acesso c836ab7d

EM BRANCO





CGLC/CGGA/MMA  
Recebido em 17/02/16  
às 17:08 hs  
Assinatura



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
GABINETE-CONJUR

**DESPACHO n. 00073/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.001599/2015-19**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE SERVIÇOS GERAIS - CGSG**

**ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

1. Aprovo o **PARECER n. 00003/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU,** nos termos do **DESPACHO n. 00071/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU.**
2. Encaminhem-se conforme sugerido.

Brasília, 17 de fevereiro de 2016.

JOSÉ MAURO DE LIMA O' DE ALMEIDA  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR JURÍDICO.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000001599201519 e da chave de acesso c836ab7d

De ordem,  
a CGLC.  
Em 17.2.16  
Assinatura  
Carolina Marinho de Oliveira  
Analista Ambiental  
Matrícula nº 1507713

