



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO TOCANTINS  
ASSESSORIA DE GABINETE

AV. JOAQUIM TEOTONIO SEGURADO QUADRA 402 SUL CONJ 01 LOTE 13 CEP: 77021.622 PLANO DIRETOR SUL PALMAS-TO

**PARECER n. 00091/2020/CJU-TO/CGU/AGU**

**NUP: 64061.005675/2020-65**

**INTERESSADOS: 22 BATALHAO DE INFANTARIA TOCANTINS DO EXERCITO**

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE LAVANDERIA**

**VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO: R\$ 192.891,00 (CENTO E NOVENTA E DOIS MIL, OITOCENTOS E NOVENTA E UM REAIS)**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS.

I. Pregão eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Contratação de serviços de lavagem de roupa;

II. Legislação Aplicável: Lei nº 10.520/2002; Decreto nº 10.024, de 2019; Lei nº 8.666/1993; Decreto nº 7.689/2012; Decreto nº 7.983/2013 e legislação de sustentabilidade indicada no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, edição de abril de 2020.

III. Necessidade de observância da [Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 2017](#)

IV. Parecer favorável ao pregão eletrônico, desde que sejam observadas as orientações desta CJU/TO.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo oriundo do 22º Batalhão de Infantaria do Exército Brasileiro no Estado do Tocantins – 22ºBI para análise e emissão de parecer jurídico desta Consultoria Jurídica (CJU/TO), nos termos do art. 38, VI, e parágrafo único da Lei nº 8.666/93, do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, do art. 8º-F, e parágrafos, da Lei nº 9.028/1995, e, ainda, do art. 9º, §4º, do Decreto nº 7.892/2013 (com redação incluída pelo [Decreto nº 8.250/2014](#)).

2. Cuida-se de licitação na modalidade de **pregão eletrônico para registro de preços objetivando a contratação de serviços de lavagem de roupa de cama (colcha, lençol e fronha), roupa hospitalar (colcha, lençol e fronha), toalhas de mesa, guardanapo de mesa, capa de cadeiras e demais peças** (Seq. 1, fl.17).

3. Constam do processo, dentre outros documentos:

- Termo de Abertura de Licitação ([SEQ1, pg.2](#));
- Mapa comparativo de preços ([SEQ1, pg. 4](#));
- Estudos Preliminares ([SEQ1, pg. 6](#));
- Mapa de Riscos ([SEQ1, pg. 8](#));
- Projeto Básico ([SEQ1, pg.9](#));
- Designação de pregoeiro e equipe de apoio ([SEQ1, pg.14](#));
- Consulta ao IRP ([SEQ1, pg.16](#));
- Edital ([SEQ1, pg.17](#));
- Termo de Referência ([SEQ1, pg. 43](#));
- Ata de Registro de Preços (SEQ1, pg. 59);
- Termo de Contrato (SEQ1, pg. 64);

4. O valor estimado dos gastos públicos com a contratação dos serviços é na ordem de R\$ 192.891,00.
5. O processo foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica por intermédio do Ofício nº 13 -SALC/Comdo 22BI/ 22 BI (seq. 2) e distribuído a este subscritor através do sistema SAPIENS.
6. Ressalte-se que em razão de adoecimento de advogado da União desta CJU/TO, houve a necessidade de redistribuição do presente processo para o ora subscritor.

7. É o relatório do necessário.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

8. Destaque-se que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados. A função desta CJU é justamente apontar possíveis riscos, do ponto de vista jurídico, e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão e necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

9. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

10. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

11. É relevante destacar que o nosso exame é realizado estritamente com base nos autos processuais submetidos à análise. Partiremos do pressuposto que todos os documentos e declarações que compõem os autos são legítimos e verdadeiros, porquanto os atos administrativos gozam de presunção relativa de veracidade e legitimidade.

12. Por outro lado, atente-se que não é da competência desta CJU a apreciação de questões técnicas. Nesse sentido, aliás, dispõe a Boa Prática Consultiva nº 07:

Enunciado

**A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.**

Fonte

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato.

A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. **E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusiva mente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.**  
(Grifamos)

13. Destarte, ressaltamos que a análise desta Consultoria é **exclusivamente jurídica**, delimitada pelo art. 11 da Lei Complementar nº 73/ 93 – Lei Orgânica da Advocacia Geral da União c/c art. 19 do Ato Regimental AGU nº 5, de 27 de setembro de 2007, subtraindo-se responsabilidades por questões administrativas, técnicas de qualquer sorte (ex: pesquisa de mercado, especificações técnicas do objeto, etc.), de cálculos, financeiras e orçamentárias.

## 2.2 AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

14. De acordo com o que dispõe o art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666/93, c/c os arts. 13, III e 8º, V, do Decreto 10.024/19, a abertura do procedimento licitatório depende da prévia autorização formal da autoridade competente. Foi juntada a devida autorização formal exigida (Seq. 1, p. 3).

## 2.3 JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

15. De acordo com o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93, o processo licitatório deverá ser instruído com a justificativa da contratação. **Consta nos autos as seguintes justificativas nos Estudos Preliminares (Seq. 1, pág. 6), *verbis*:**

O serviço a ser contratado é imprescindível ao 22º Batalhão de Infantaria no exercício de 2020 e 2021, essencial ao desenvolvimento da atividade militar, devido constante transito de profissionais em missão provoca uma freqüente utilização das instalações para alojamento no pernoite, bem como também visa atender ao pessoal de serviço e militares envolvidos em exercícios de campanha previstos no ano de instrução, aumentando consequentemente, o uso de roupas de cama e materiais correlatos. Evitando a contaminação dos usuários por meio de roupas sujas, contribuído para um bom asseio do ambiente e manutenção das condições de higiene individual e coletiva da tropa.

16. Fez-se os estudos preliminares da contratação e no mapa de riscos se considerou como de baixo risco. É necessário ainda que a autoridade competente, aprove os estudos preliminares, na forma do art. 14, II, do Decreto 10.024, de 2019, *verbis*:

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

(...)

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar.

17. No caso, consta essa aprovação dos estudos preliminares (Seq. 1, p. 7), Entretanto, há necessidade de os estudos preliminares da prestação dos serviços pretendidos considerar o histórico anterior dos mesmos serviços e também avaliar a necessidade de abrangência nacional da prestação dos serviços; de se comprovar a avaliação de eventuais relatórios de fiscalização anteriores dos mesmos serviços pretendidos. Ao menos não se fez esse registro nos autos. Recomenda-se seja sanada a omissão.

18. Outrossim, não observa-se análise no Estudo Preliminar, análise ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU na parte específica dos serviços que envolvam a utilização de detergente em pó.

19. A propósito, vejam-se as orientações de providências que devem ser tomadas pelos órgãos que realizam licitações visando a contratação de serviços que envolvam a utilização de detergente em pó:

NOS SERVIÇOS:

1) Inserir no TERMO DE REFERÊNCIA - item de obrigações da contratada: **“O detergente em pó a ser utilizado na execução dos serviços deverá possuir composição que respeite os limites de concentração máxima de fósforo admitidos na Resolução CONAMA nº 359, de 29/04/2005, e legislação correlata.”**

20. Importante ressaltar que não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, nem quando a respectiva classificação de risco.

## 2.4 OBRIGATORIEDADE DE USO DA LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

21. As compras/serviços do Poder Público devem ser adquiridas/realizados mediante procedimento licitatório e são regidas pelos respectivos princípios, conforme prevê o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República, *verbis*:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegura 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 indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações.

22. Dentre as modalidades de licitações existentes na legislação encontra-se o pregão, previsto na Lei nº 10.520/2002, que dispõe sobre as licitações para aquisição de bens e serviços comuns (art. 1º[5]), que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado (parágrafo único).

23. O uso da modalidade licitatória pregão, na forma eletrônica, é obrigatório, consoante o disposto no art. 1º, § 1º, do Decreto nº 10.024, de 2019, *verbis*:

(...)

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

24. Vale salientar que o **Decreto 10.024/19** veio em complementação ao disposto na **Lei 10.520/02**, em legítimo exercício do **poder regulamentar** pelo Presidente da República, a quem incumbe, no limite de sua competência constitucional, especialmente restrita pela forma federativa de Estado, definir os rumos da Administração Pública Federal.

25. A jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União também corrobora a obrigatoriedade do uso do pregão, haja vista que proporciona maior eficiência, competitividade e a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, consoante os princípios da licitação previstos no art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993.

26. Por fim, cabe o registro de que, de acordo com a **Orientação Normativa AGU Nº 54/2014**, compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável. O órgão indicou que os serviços a serem contratados se enquadram na classificação de serviços comuns (Seq. 1, p. 43).

## 2.5 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – REQUISITOS

27. No caso em análise, o pregão eletrônico será processado através do **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, nos termos do **art. 15 da Lei 8.666/93**. De acordo com o **art. 15** do referido diploma legal:

**Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão;

(...)

**II – ser processadas através de sistema de registro de preços.**

(...) – grifo nosso.

28. Citado dispositivo foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Não obstante, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, revogou expressamente o referido Decreto nº 3.931/2001, passando a ser o regulamento atualmente vigente para o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993.

29. O **art. 2º do Decreto nº 7.892/2013** define o **Sistema de Registro de Preços** como o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. De acordo com o **art. 3º do Decreto nº 7.892/2013**, 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 amais 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.

30. Nesse sentido, é essencial a apresentação de justificativa para a utilização da sistemática de registro de preços com base em um dos incisos do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. O órgão não informou a justificativa para utilização do sistema de registro de preços.

31. Importa ressaltar que o correto enquadramento nas hipóteses acima elencadas (art. 3º) é de responsabilidade do órgão assessorado, com base em critérios técnicos e de conveniência e oportunidade.

## **2.6 Da Ata de Registro de Preços**

32. A Ata de Registro de Preços tem validade máxima de 1 (um) ano, nos termos do art. 15, §3º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 12 do Decreto nº 7.892/2013. O prazo máximo deve ser observado, A Ata de Registro de Preços tem validade máxima de 1 (um) ano, nos termos do art. 15, §3º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 12 do Decreto nº 7.892/2013. O prazo máximo deve ser observado, inclusive, para fins de eventual prorrogação da vigência da ata de registro de preços, conforme Orientação Normativa AGU nº 19, de 1º de abril de 2009, abaixo transcrita:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 19, DE 1º DE ABRIL DE 2009

O PRAZO DE VALIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS É DE NO MÁXIMO UM ANO, NOS TERMOS DO ART. 15, §3º, INC.III, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, RAZÃO PORQUE EVENTUAL PRORROGAÇÃO DA SUA VIGÊNCIA, COM FUNDAMENTO NO ART. 12, *CAPUT*, DO DECRETO Nº 7.892, DE 2013, SOMENTE SERÁ ADMITIDA ATÉ O REFERIDO LIMITE, E DESDE QUE DEVIDAMENTE JUSTIFICADA, MEDIANTE AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE SUPERIOR E QUE A PROPOSTA CONTINUE SE MOSTRANDO MAIS VANTAJOSA.

33. Consta na minuta da Ata de Registro de Preços que a ARP terá validade de 12 meses, não podendo ser prorrogada (Seq. 1, p. 61).

34. No que diz respeito à possibilidade de utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes do pregão, faz-se mister recordar a necessidade de observância do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 , segundo o qual:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

**§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.**

**§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal.**

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

**§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados**

**na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.**

**§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.**

§ 4º-A Na hipótese de compra nacional:

I- as aquisições ou as contratações adicionais não excederão, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; e

II- o instrumento convocatório da compra nacional preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não excederá, na totalidade, ao quintuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

§ 9º-A Sem prejuízo da observância ao disposto no § 3º, à hipótese prevista no § 9º não se aplica o disposto nos § 1º-A e § 1º-B no caso de órgãos e entidades de outros entes federativos.

(...)

35. Entre outras providências, o órgão deve gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital para cada item, observando-se, em especial, o § 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013.

## **2.7 Das obrigações do órgão gerenciador**

36. Aponte-se para a necessidade do órgão gerenciador de observar o art. 5º do Decreto nº 7.892/2013, cujo conteúdo se transcreve abaixo:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

I- registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II- consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III- promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV- realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto (Redação dada pelo Decreto nº 8.250/2014);

V- confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

VI- realizar o procedimento licitatório;

VII- gerenciar a ata de registro de preços;

VIII- conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX- aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X- aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas

próprias contratações.

XI- autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante.

§ 1º A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Governo federal, poderá ser assinada por certificação digital.

§ 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI do caput.

## 2.8 Da intenção de registro de preços

37. De acordo com o art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do SISG, para, entre outras obrigações, registro de divulgação dos itens a serem licitados. A IRP possibilita aos órgãos e entidades interessados efetuar licitação para registro de preços de um determinado bem ou serviço divulgar a intenção dessa compra para o restante da Administração Pública Federal, possibilitando, assim, a realização de certame licitatório em conjunto para contratação do objeto pretendido[8]. O IRP, portanto, transforma futuros *órgãos carona* em participantes da licitação inicial.

38. O Tribunal de Contas da União já se manifestou a respeito da IRP nos seguintes termos:

Acórdão TCU nº 2692-39/2012, Plenário – “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.

39. Importante ressaltar que a divulgação da Intenção de Registro de Preços é obrigatória. Contudo, a IRP poderá ser dispensada, mas desde que o órgão gerenciador justifique a sua não utilização, conforme exigência contida na recente alteração promovida no art. 4º, §1º, do Decreto nº 7.892/13, pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014. Deve o órgão observar também as novas regras sobre IRP veiculadas nos §§3º a 6º do citado Decreto nº 8.250/2014.

40. Consta nos autos referência à divulgação da Intenção de Registro de Preços pelo órgão consulente (Seq. 1, pág. 16). É necessário se juntar aos autos o respectivo resultado da IRP.

## 2.9 PARCELAMENTO DO OBJETO

41. Via de regra, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em conformidade com o art. 23, §1º da Lei nº 8.666, de 1993.

42. Portanto, caso haja viabilidade técnica e econômica, qualquer contratação deve ser dividida em contratações menores, de forma a possibilitar maior competitividade e melhor aproveitamento das oportunidades do mercado, decorrendo daí, ao menos presumivelmente, mais vantagem para a Administração. Assim, sempre que for divisível o objeto da contratação, deve ele ser adjudicado por item, e não por preço global.

43. Se não for possível o parcelamento, deve ser expressamente consignada a justificativa de ordem técnica e/ou econômica a embasar a contratação conjunta do objeto[9].

44. Sublinhe-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União, por meio da **Súmula nº 247**, pacificou entendimento com idêntico sentido:

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[10].

45. Segundo consta no subitem 1.2 do edital do Pregão Eletrônico (seq. 1, pág. 18), “(...) A licitação será dividida em grupos, formados por um ou mais itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que os compõem”.

46. Verifica-se que o órgão parcelou o certame em 2 (dois) itens, conforme se observa no item 1.1 do Termo de Referência (Seq. 1, pág. 43).

## **2.10 EMPRESAS PARTICIPANTES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PARTICIPAÇÃO DAS ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES**

47. O art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o Decreto nº 8.538/2015, preveem tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

48. O art. 48, I, da LC nº 123/06, e o art. 6º do referido decreto estabelecem que as licitações para contratações cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o que se aplica também às cooperativas com receita bruta equivalente a das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

49. Lembramos que a junção de vários itens numa única licitação é medida de conveniência administrativa, mas não significa que se trate de uma contratação única. Ao contrário, cada item é passível de competição independente e pode ser vencido por uma empresa diferente, com a celebração de contratações individuais.

50. Portanto, nesse caso, entende-se que a estimativa da contratação, para fins de incidência da licitação exclusiva, deve ser aferida pelo valor total de cada item. Esse posicionamento foi pacificado com a alteração da LC nº 123/2006 promovida pela Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014. A nova redação do art. 48, I, da LC nº 123/2006 passou a dispor que a administração pública “deverá realizar procedimento licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos **itens** de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00”.

51. No caso dos autos, conforme disposto no item 4.1. da minuta do Edital do Pregão Eletrônico (Seq. 1, pág. 19):

4.1. Poderão participar deste Pregão interessados cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação, e que estejam com Credenciamento regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores — SICAF, conforme disposto no art. 9º, da IN SEGES/MP nº 3, de 2018;

4.1.2 Para o item 02, a participação é exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

(...)

52. De fato, a estimativa de valor que consta do termo de referência, o item 1 mencionado está acima do valor de teto para microempresas e empresas de pequeno porte, devendo este ser destinado a ampla participação.

## **2.11 PESQUISA DE PREÇO PARA FORMAÇÃO DOS VALORES MÁXIMOS ACEITÁVEIS**

53. A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial do item que servirá como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, norteando o valor máximo aceitável.

54. A respeito da realização de pesquisa de preços para fixação do valor máximo aceitável, a SLTI- MPOG editou a Instrução Normativa nº 05, 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisas de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. A IN nº 05/2014 foi alterada pela Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2017, exarada pelo Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Segundo o

55. O art. 2º IN nº 05/2014 dispunha, *verbis*:



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

I - Pannel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

**§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.**

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." (NR)

(...)"

56. O órgão consulente juntou ao Sapiens demonstrativos de pesquisas de preços. No dia 05/08/2020, foi publicado a INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 73/2020, revogando todas as anteriores relativas a pesquisa de preços. Entretanto, em razão do princípio do *tempus regit actum* a pesquisa de preços realizada pelo órgão consulente ao tempo em que instruções anteriores estavam vigentes, continua válida e a marcha do processo deve prosseguir. A nova IN SEGES 73/2020 é aplicável as novas pesquisas de preços, que aconteçam após o início de sua vigência.

57. As pesquisas de preços já realizadas pelas regras revogadas continuam válidas.

58. Ademais, o Decreto nº 10.024, de 2019, possui as seguintes disposições sobre o valor estimado, ou valor máximo aceitável da licitação:

#### **Valor estimado ou valor máximo aceitável**

Art. 15. O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

§ 1º O caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 2º Para fins do disposto no caput, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.

§ 3º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para aplicação do desconto constará obrigatoriamente do instrumento convocatório.

59. Considerando-se que o § 2º do art. 2º dessa IN SLTI/MPOG nº 05, de 2014, vigente a época da realização da pesquisa de preços, com as alterações posteriores permite a adoção do valor máximo aceitável dentre os menores preços exequíveis encontrados, é necessário que o órgão consulente demonstre a metodologia utilizada para encontrar o valor máximo aceitável constante do Termo de Referência.

60. Outrossim, cabe ao órgão assessorado certificar-se da realização da mais ampla pesquisa de mercado possível em relação aos itens licitados, de forma que o valor estimado da contratação expresse fidedignamente a realidade do mercado, ficando a lisura dos preços de referência da licitação e a própria economicidade da licitação condicionada à demonstração da metodologia utilizada na pesquisa de preços.

## 2.12 DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

61. De acordo com o art. 7º, §2º, do Decreto nº 7.892/2013, “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”. No mesmo sentido se posiciona a Advocacia-Geral da União através da **Orientação Normativa AGU nº 20/2009**, segundo a qual:

NA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS, A INDICAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA É EXIGÍVEL APENAS ANTES DA ASSINATURA DO CONTRATO.

62. Não obstante, é importante registrar que cabe ao gestor atentar para a necessidade de somente efetuar despesas previamente autorizadas, sob pena de responsabilidade funcional, lembrando que o art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 determina presumirem-se “*não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17*”.

63. Além disso, o pagamento de despesas mediante a utilização de recursos de programas de trabalho não compatíveis com sua finalidade própria, mesmo em caso de insuficiência de crédito no programa específico, caracteriza remanejamento ilícito de despesas, em desacordo com o disposto no art. 167, inciso VI, da Constituição Federal e o art. 17 do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, que vedam a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos, de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

64. Nesse sentido, compete ao Ordenador de Despesas do órgão verificar e declarar a adequação da origem do recurso para os pagamentos de despesas por ele autorizados, sob pena de eventual responsabilização pessoal pelo remanejamento ilícito.

## 2.13 DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO

65. De acordo com o que determina o art. 3º, IV, §§1º e 2º da Lei nº 10.520/02, art. 14, V, do Decreto nº 10.024/19, deve a autoridade competente designar o pregoeiro e sua equipe de apoio, obedecendo, ainda, aos demais requisitos previstos naqueles dispositivos legais. Há o ato de designação de equipe de pregoeiro (Seq. 1, pág. 14).

## 2.14 MINUTA DO EDITAL

66. Os requisitos e elementos a serem observados na minuta do edital são aqueles previstos no art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993. Em relação à licitação para Registro de Preços, além das disposições previstas na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 10.520/2002, o art. 9º do Decreto nº 7.892/2013 traz os elementos mínimos que deverão constar na minuta do edital.

67. O órgão certificou que a minuta do edital está em consonância com a minuta-padrão disponibilizada pela CJU/CGU/AGU (seq. 1, p. 68).

68. Por outro lado, o órgão não apresentou se exigirá garantia contratual dos potenciais licitantes do pregoeiro que se busca realizar.

69. Referida garantia, denominada de garantia de execução contratual ou garantia contratual básica, está prevista no *caput* do art. 56 da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

70. Da simples leitura do normativo supra transcrito, percebemos que a opção pela exigência ou não da garantia contratual é municiar a administração de ferramenta apta a afiançar eventual inadimplemento por parte do contratado, minimizando os riscos de perda por parte da administração pública.

71. Destaque-se, fácil perceber que a exigência de garantia recai sobre a decisão discricionária do administrador, sendo que, em se optando pela sua utilização, deverá ser prevista no instrumento convocatório, isso em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

72. A opção do legislador em deixar a cargo do administrador, diante da análise de conveniência e oportunidade, decidir caso a caso quando exigir a prestação da garantia justifica-se no fato de que nem sempre essa medida representará um benefício para a Administração.

73. Ao mesmo tempo em que a garantia representa segurança, no que se refere à boa execução do contrato, de outro lado, resulta, como regra, no encarecimento da contratação.

Sobre o tema, cita-se o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr:

79. A exigência de garantia contratual básica produz benesses e malefícios ao interesse público, e, por isso, deve-se analisar caso a caso, de acordo com as suas especificidades. Em linha de síntese, se de um lado, por meio da garantia contratual básica, a Administração assegura as obrigações assumidas por terceiros, noutro, onera as propostas apresentadas e restringe a competição.

74. Destaque-se que a exigência de garantia pode vir a representar onerosidade aos licitantes, a qual pode, inclusive, limitar o universo de interessados, além de, possivelmente, representar um acréscimo de valores da contratação em razão do repasse dos custos decorrentes à própria Administração.

75. Portanto, o administrador, quando pretende exigir garantia contratual básica, deverá avaliar a questão sob dois aspectos. O primeiro é referente à complexidade e à vultuosidade do contrato. Se, em vista desses elementos, há, em torno da contratação, risco referente ao cumprimento das obrigações e se o prejuízo decorrente da má execução for considerável, deve o administrador cogitar exigir a garantia.

76. O segundo aspecto se refere à onerosidade em torno da própria exigência de garantia. Como regra, o oferecimento de garantia representa um valor que será agregado às propostas dos licitantes, o que equivale dizer que os custos dessa exigência serão repassados à própria Administração contratante. Portanto, essa exigência pode, eventualmente, vir de encontro à economicidade da contratação.

77. Ademais, cabe lembrar que a exigência da garantia, por conta desses fatores, conforme já exposto, pode representar diminuição do universo de interessados.

78. Em suma, conforme indicado pelo Tribunal de Contas da União, *“antes de estabelecer no edital a exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto”*

## **2.15 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

79. Os requisitos da minuta da ata de registro de preços estão previstos no art. 2º, II, do Decreto nº 7.892/2013, devendo estar em conformidade também com a minuta do edital e do termo de referência. A minuta da Ata de Registro de Preços deverá figurar também como anexo ao edital de licitação para registro de preços, conforme determina o art. 9º, X, do Decreto nº 7.892/2013. O órgão juntou aos autos a minuta da Ata de Registro de Preços (Seq. 1, p. 59).

## **2.16 MINUTA CONTRATUAL**

80. O órgão juntou aos autos a minuta do termo de contrato, que se encontra de acordo com a minuta disponibilizada pela AGU (Seq. 1, pág. 64).

81. Ressalte-se o dever da Administração Pública de designar fiscal dos contratos para realizar uma fiscalização e controle eficiente dos contratos, com o devido registro de todas as ocorrências havidas durante sua execução, consoante as determinações legais contidas nos arts. 66 a 70 da Lei nº 8.666, de 1993. Tão importante quanto realizar a licitação e firmar o contrato é realizar a sua fiscalização, inclusive para verificar a ausência de pagamentos que eventualmente sejam devidos ao particular pelo Poder Público.

82. Recomenda-se a adoção dos parâmetros de fiscalização dos contratos constantes da IN nº 05, de 2017, com a elaboração de relatórios regulares pelo fiscal de contratos que seja designado.

83. **Ressalte-se, que em razão do princípio da segregação das funções não podem ser indicados para fiscalizar os contratos, nem o pregoeiro, nem os membros da comissão de licitação.** Vejam-se os seguintes Acórdãos do TCU citados no Caderno de Fiscalização de Contratos Administrativos da ENAP (2016):

**É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções. (AC014006/07-P, Marcos Vinícios Vilaça);**

**A execução de contrato deve ser acompanhada por servidor especialmente designado para tanto, não cabendo a designação de membros da comissão de licitação para o desempenho da atividade.**

(AC - 1375-20/15-P, Bruno Dantas).

### DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DECRETO Nº 10.193, DE 2019.

84. O órgão deverá observar o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, que atualmente estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços.

85. Referido Decreto prevê a necessidade de autorização prévia do Ministro de Estado para a celebração de novos contratos ou para a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio.

86. Citada competência para autorizar a contratação pode ser delegada, desde que observados os valores dos contratos e as respectivas autoridades previstas nos §§1º, 2º e 3º do Decreto nº 10.193, de 2019. Assim, quando da efetiva contratação, deve o órgão comprovar nos autos a existência da autorização prevista no art. 3º do Decreto 10.193, de 2019.

87. Por fim, o órgão consulente nas decisões que vier a tomar deve se atentar para os princípios da Administração Pública previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e quanto disposto no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784, de 1999, *verbis*:

"Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência."

## 3. CONCLUSÃO

88. Ante o exposto, ressalvado os aspectos técnicos, financeiros, econômicos, de conveniência e oportunidade, os quais fogem da competência desta análise jurídica, s.m.j., opinamos pela viabilidade jurídica do pregão eletrônico para registro de preços, desde que observadas as recomendações exaradas nesta manifestação, especialmente no que se refere:

a) observância do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU para serviços que envolvem o uso de detergentes em pó;

b) a justificativa para uso do SRP;

c) a comprovação de observância do Decreto nº 10.193, de 2019.

89. As orientações desta CJU/TO podem ser afastadas, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo.

Palmas, 20 de agosto de 2020.

ANDRE LUIS RODRIGUES DE SOUZA  
ADVOGADO DA UNIÃO

ANA BEATRIZ CORDEIRO DE SOUSA  
ESTAGIÁRIA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64061005675202065 e da chave de acesso fce1f574

---

Documento assinado eletronicamente por ANDRE LUIS RODRIGUES DE SOUZA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 482022645 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE LUIS RODRIGUES DE SOUZA. Data e Hora: 24-08-2020 16:19. Número de Série: 6834638679007641023. Emissor: AC CNDL RFB v3.

---