



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO  
EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA  
ADVOGADOS

RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDAR LOURDES BELO HORIZONTE CEP 30.170-081

**PARECER n. 01988/2020/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**

**NUP: 64061.010930/2020-91**

**INTERESSADOS: UNIÃO - 22º BATALHÃO DE INFANTARIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO TOCANTINS - EXÉRCITO/TO**

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS**

I. Pregão eletrônico SRP para contratação de serviços não continuados de buffet, em favor do 22.º BI.

1. O órgão interessado, em face do disposto pelo art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e pelo art. 19, inciso VII, letra “a”, do Ato Regimental AGU n.º 05/2007, encaminha a este Órgão consultivo, para fins de análise e emissão de parecer jurídico, o processo licitatório em epígrafe.

2. As frases, trechos e palavras objeto de negrito e/ou sublinhado (*underline*) existentes nesta peça jurídica expressam, tão-só, a necessidade de enfatizar e destacar ideias, a fim de facilitar e complementar sua leitura e compreensão. Além disso, caso haja, neste Parecer, transcrições de textos jurídicos e outros, estes já podem trazer em seu bojo trechos em negrito e/ou sublinhado, que haverão de ser mantidos, por fidelidade ao texto original, pelo subscritor deste Parecer.

3. Usualmente, a numeração de folhas indicada corresponde, neste caso concreto, àquela aposta aos autos físicos originais, posteriormente digitalizados e tal como se apresentam nas telas do Sistema, deste processo completamente eletrônico do Sistema Sapiens. Eventualmente, são indicados os arquivos digitais.

4. É o relatório.

**II -FINALIDADE, ABRANGÊNCIA E LIMITES DESTES PARECER**

5. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados. A função das Consultorias Jurídicas é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada.

6. Importante salientar que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente

se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

7. Portanto, presume-se que as especificações técnicas contidas neste processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

8. Ademais, também escapa ao âmbito de atribuições desta unidade consultiva uma avaliação sobre a conveniência e oportunidade do quanto pretendido.

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. Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### **III - ANÁLISE JURÍDICA**

#### **PRELIMINAR: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE**

11. O art. 3º da Lei nº 8.666/1993, lei de licitações, prevê que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

12. Destaca-se que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não é uma faculdade, mas um dever legal imposto ao gestor público nas contratações, como o de garantir a isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa. Assim, devem ser estabelecidos critérios de sustentabilidade que viabilizem o julgamento objetivo das propostas apresentadas pelos licitantes, sem frustrar a competitividade.

13. A Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG trouxe o planejamento da contratação que foi mantido no novo Decreto do Pregão eletrônico, Decreto nº 10.024/2019.

14. O planejamento da contratação possui determinados requisitos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios e práticas de sustentabilidade, além da verificação de incidência de exigências de sustentabilidade em obrigações da contratada, bem como o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) do órgão, nos termos da Instrução Normativa nº 10/2012, SLTI/MPOG, c.c. o artigo 2º, parágrafo 1º do Decreto 10.024/2019.

15. O Plano de Logística Sustentável é uma ferramenta de gestão e planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos nos processos administrativos. O compromisso com a sustentabilidade melhora a qualidade do gasto público, combate o desperdício e promove a redução de consumo.

16. As dimensões a serem consideradas são: econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, sempre se ressaltando que mediante exame do órgão assessorado no que incidente e se há incidência no caso concreto (artigo 2º, parágrafo 1º, do Decreto 10.024/19). Sobre as diversas dimensões, há subsídios orientadores no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

17. Nos termos do artigo 2º, parágrafo 1º, do Decreto 10.024/2019, as contratações públicas mediante pregão eletrônico deverão atentar para que o princípio do desenvolvimento nacional sustentável seja observado em todas as etapas da contratação e tenha por base o PGLS do órgão:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

§ 1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

18. O desenvolvimento sustentável deve ser implementado nos serviços e as minutas devem trazer critérios de sustentabilidade de acordo com o PGLS e o objeto a ser licitado e as características próprias de cada tipo de serviço.

19. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais previstas no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponível no site da AGU, constando, quando cabíveis, sem prejuízo da verificação da atualidade da legislação citada no Guia.

20. Sobre a utilização do Guia, manifestou-se o Tribunal de Contas da União:

203. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016c), pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

204. A obra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação.

(TCU – Acórdão 1056/2017 – Plenário)

21. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridas outras previsões de sustentabilidade além das legalmente previstas e constantes do Guia, desde que observados os demais princípios licitatórios.

22. Atentar para o fato de que o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis traz exemplos de serviços que utilizam produtos os quais necessitam de especial atenção quanto à sustentabilidade, tais como agrotóxicos, aparelhos elétricos e eletrodomésticos, atividades sujeitas ao cadastro técnico federal, dentre outros.

33. Além do Guia Nacional, podem ser inseridos critérios de sustentabilidade nos pregões para serviço com base no art. 6º da IN nº 01/2010 do MPOG:

Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber

- I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
- II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;
- III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;
- IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
- V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
- VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;
- VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e
- VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.

24. Destaque-se também os regramentos da IN nº 10/2012, em seu Anexo II, que traz sugestões de boas práticas de sustentabilidade aplicáveis às contratações de serviços, tais como, redução do uso de descartáveis, uso racional de água, energia e outros materiais, e a coleta seletiva com base no Decreto nº 5.940/06.

25. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável previsto no artigo 3º, “caput”, da Lei 8.666/93, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em serviços:

- a) definir os critérios e práticas sustentáveis, objetivamente e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada, e/ou requisito de habilitação/qualificação previsto em lei especial (Dec. nº 7.746/12, art. 3º c/c Lei nº 8.666/93, art. 28, V, segunda parte, e art.30, IV),
- b) verificar se os critérios e práticas sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame, e
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável, nos casos de pregão eletrônico.

26. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos serviços a serem contratados. Se a Administração entender que os serviços objeto desta contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

27. **No caso vertente, há manifestação do Órgão assessorado acerca da incidência de critérios ou práticas de sustentabilidade nos autos do processo, às fls. 72 a 74.**

## A) Aspectos relevantes da instrução e do processo

28. **a.1) Enquadramento Legal:** a modalidade licitatória denominada Pregão pode e deve ser adotada pela Administração Pública Federal para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme Decreto n.º 10.024, de 2019, assim considerados aqueles que se encaixem nas definições da Lei n.º 10.520, de 2002, independentemente do valor estimado para a contratação.

29. Insta ressaltar o que dispõe, a respeito do tema em liça, os arts. 1.º, § 1.º, e 3.º, § 1.º, do Decreto n.º 10.024, de 2019, *verbis*:

### “Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 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.**”

### “Definições

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

**§ 1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.**”

(grifo nosso)

30. **Existe justificativa para uso do SRP, na forma do Decreto n.º 7.892, de 2013, art. 3.º, às fls. 31 e 112-113, para os fins do Acórdão n.º 2.037/2019 Plenário do TCU. Em outra mão, o cotejamento do objeto licitado com a conformação da estruturação da presente licitação leva à conclusão de que é possível realizá-la por meio de pregão eletrônico para o SRP.**

31. **a.2) Orçamento estimativo:** concluímos que o processo se encontra aparelhado de orçamento estimativo elaborado pelo órgão que promove a licitação, nas fls. 03 a 05, apresentado sob a forma de mapa comparativo, e lastreado nos orçamentos das fls. 06 a 30, pelo que resta obedecido, em princípio, o comando do art. 3.º, III, da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e do art. 8.º, III, Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019, bem como do art. 40, § 2.º, II, da Lei n.º 8.666/93.

32. **Deve ser fielmente observada, na íntegra,** na elaboração do orçamento estimativo, a IN n.º 73, de 05 de agosto de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Alguns aspectos dessa instrução normativa merecem ser destacados. A pesquisa de preços deverá ser materializada em documento com o conteúdo do art. 3.º. Podem ser utilizados todos os parâmetros de pesquisa do art. 5.º, mas com prioridade para os dos incs. I e II (Painel de Preços e contratações e aquisições similares de outros entes públicos). Os métodos para obtenção do preço estimado são os do art. 6.º, e os valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados deverão ser desconsiderados. Salvo caso excepcional de justificativa, o cálculo deverá incidir sobre um conjunto de três ou mais preços.

33. Restará **plenamente** satisfeito o requisito legal atinente à presença de orçamento estimativo nos autos, elaborado de forma adequada e devidamente embasado em pesquisa de preços, desde que presentes todas as considerações acima e/ou tomadas as providências necessárias, havendo ainda, apenas que tomar as cautelas de estilo no que tange às demais normas da IN n.º 73/20 do ME. A emissão deste parecer não significa, quanto ao mais, endosso ao mérito administrativo do orçamento estimativo e da pesquisa de preços, uma vez que, tal como recomendam as “Boas Práticas Consultivas” baixadas pela Consultoria-Geral da União (BPC n.º 07 do “Manual de Boas Práticas Consultivas”, 4.ª edição, revista, ampliada e atualizada, 2016), a análise técnica e contábil, bem como a avaliação do mérito (inclusive econômico) do orçamento, tocam à área técnica do órgão consulente e à autoridade administrativa que o dirige:

BPC nº 7

“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.”

34. **a.3) Dotação de recursos orçamentários;** nas licitações em geral — excetuadas aquelas realizadas para o SRP, em virtude do que determina a jurisprudência do TCU (Acórdão 3.146/32004 Primeira Câmara e 1.279/2008 Plenário) e, inclusive, a Orientação Normativa n.º 20/2009 da Advocacia-Geral da União —, faz-se sempre imprescindível a prévia certificação de recursos financeiros para a realização da despesa.

35. **a.4) Justificativa da contratação, motivada:** o processo conta com justificativa do interesse da União na contratação, na fl. 39, além do ETP, havendo o preenchimento do requisito legal do art. 3.º, I, da Lei n.º 10.520, de 2002. **Existem estudos técnicos preliminares e mapa de riscos, nas fls. 31 a 37 e 39.**

36. **a.5) Aprovação do Termo de Referência, motivada:** o Termo de Referência recebeu a aprovação da autoridade, na fl. 95, cumprindo, assim, o preconizado pela legislação (art. 8.º, III, e 14, II, do Decreto n.º 10.024, de 2019 e art. 3.º, I e III, da Lei n.º 10.520, de 2002). Deve, contudo, ser levada a efeito a motivação da prática do ato.

37. **a.6) Sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e prestação de serviços:** recomendamos ao órgão verificar se a elaboração do termo de referência e a especificação do objeto que subjazem à presente contratação pautaram-se pelos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens traçados na Instrução Normativa n.º 01, de 19 de janeiro de 2010, bem como na Instrução Normativa n.º 01, de 2014, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no que couber, e ainda em todas as demais normas ambientais porventura aplicáveis à espécie, e, se for o caso, adotar as medidas cabíveis, no edital e anexos, para submissão às normas.

38. **a.7) Limites e restrições às contratações de bens e serviços relativos a atividades de custeio, e suas prorrogações, estabelecidos pelo Decreto n.º 10.193, de 2019, como medida de contenção de gastos governamentais federais:** à vista do até aqui explanado, e considerada a natureza do objeto e seu valor, para os fins do Decreto n.º 10.193, de 2019, recomendamos se faça constar, se efetivamente já não consta nestes autos, a autorização especificamente voltada ao Decreto n.º 10.193, de 2019, com abrangência sobre a totalidade da contratação. Tal autorização deverá ser dada pela autoridade competente e juntada a estes autos até, no máximo, o momento anterior ao da contratação.

39. **a.8) Autorização:** a autorização para o início do procedimento licitatório deve constar dos autos.

40. **a.9) Adesão:** faz-se necessária a justificativa da possibilidade de adesão, para os fins do Acórdão n.º 2.037/2019 TCU Plenário, uma vez que admitida no certame.

## **B) Exame da minuta do Edital**

41. **b.1)** Como de costume em todo e qualquer processo, sugerimos ao órgão consulente verifique, ainda uma vez, antes de deflagrar a licitação, se todos os prazos contidos no processo — prazos de recebimento provisório, recebimento definitivo, substituição de objetos rejeitados, prazo de entrega do objeto/execução do contrato, prazo de pagamento, prazos de contagem, prazos de aplicação de sanções etc —, são congruentes entre si, em todas as peças do processo em que se fizer a eles, em especial no Edital, no Termo de Referência, e no Anexo I — Termo de Referência. Examinamos o edital e o Anexo I das fls. 42 a 95.

42. **b.2) Subitem 16.4> deve ser fixado o prazo de vigência da contratação em dias.**

### **C) Análise da minuta de ata**

43. Detidamente analisados seus termos, constata-se que a minuta de ata das fls. 96 a 100 afigura-se adequada para materializar a contratação.

### **D) Análise da minuta de contrato**

44. Detidamente analisados seus termos, constata-se que a minuta de contrato das fls. 101 a 105 revela-se adequada para realizar a contratação.

## **IV — CONCLUSÃO**

45. **ANTE O EXPOSTO**, abstraídos os aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade, que refogem a esta análise jurídica emite este subscritor PARECER no sentido de que:

**a)** desde que realizadas todas as eventuais alterações recomendadas, o procedimento licitatório poderá prosseguir, sendo mister lembrar que, uma vez feito tudo quanto recomendado, o processo não necessita retornar a esta E-CJUSSEM, conforme orienta a **Boa Prática Consultiva n.º 05, dimanada da Consultoria-Geral da União desta AGU:**

“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.”

Restituam-se os autos ao órgão assessorado.

Porto Alegre, 22 de dezembro de 2020.

**RICARDO COLLA**  
Advogado da União

---

Documento assinado eletronicamente por RICARDO COLLA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 556633279 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO COLLA. Data e Hora: 22-12-2020 13:47. Número de Série: 71977549607427438897491712378. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---