



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

NOTA n. 00031/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23600.000094/2019-71

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DO SERTAO PERNAMBUCANO

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

Sra. Procuradora Chefe,

1. Vieram os autos a esta ETR-LIC para análise e parecer acerca da minuta dos instrumentos para o **PREGÃO SRP n. 05/2019**, que tem por objeto o registro de preços para eventual contratação de serviços de manutenção predial para todos os campi do IF-Sertão.
2. Ocorre que o processo não reúne, ainda, condições de ser analisado por esta Consultoria Jurídica. Vejamos.
3. Primeiramente, a opção pelo registro de preços não parece estar de acordo com a legislação e o entendimento do TCU, além de contrariar parecer vinculante da PGF, conforme se passa a demonstrar.
4. Verifica-se a justificativa para a adoção do SRP, nos seguintes termos (fl. 70v):

"3.9. Além disso, em virtude da natureza do objeto impossibilitar a definição prévia, com precisão absoluta, do quantitativo a ser demandado pela Administração e da necessidade de contratações frequentes, será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP), em consideração ao art. 3º do Decreto nº 7.892/2013".
5. Tal justificativa parece adequada, porém, em item anterior do TR, a Administração informa que:

"3.7. A contratação será realizada com um único item com abrangência e demandas contempladas para todas as unidades do IF Serão Pernambucano, cujos serviços têm natureza similar, inclusive com relação direta da necessidade de materiais nos serviço envolvidos em todos os *campi*, o que dificulta o parcelamento do objeto, **havendo a necessidade de realização de apenas um contrato**". (grifei)
6. Ademais, nos estudos preliminares, a Administração informa que a contratação possui natureza continuada e que o contrato poderá ser prorrogado conforme autorização legal (fl. 15). No item relativo ao parcelamento (fl. 22), informa-se que será feito um contrato para todos os *campi* e que o serviço será prestado sob demanda.
7. Merece destaque, ainda, a informação de fl. 72v, de que *"A CONTRATADA deverá iniciar a execução das ordens de serviços devidamente emitidas pelo fiscal/gestor, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis após o recebimento da respectiva autorização formal para sua execução (ordem de serviço)"*.
8. De tudo isso, é possível concluir que (i) a necessidade da Administração é imediata e não futura; (ii) haverá uma única contratação, que vigorará por até 60 meses e cujo regime de execução será a empreitada

por preço unitário (pagamento por demanda); (iii) a Administração não entende como vantajosa a realização de múltiplas contratações para o atendimento do objeto.

9. Não há, pois, subsunção às hipóteses de adoção do SRP trazidas pelo Decreto n. 7.892/13, conforme entendimento vinculante da PGF sobre o tema, explicitado no Parecer n. 10/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU:

64. Apesar de preferencial, o Sistema de Registro de Preço não tem força para excluir a aplicação das demais formas de contratação pelas quais é possível fazer a execução conforme a demanda. Entendemos que nas hipóteses em que fique comprovado que esses modos de contratação são mais eficientes para a Administração Pública não haverá preferência pelo SRP. O fato é que a preferência ao SRP decorre das vantagens que ele traz para gestão pública em termos de eficiência (art. 37, da Constituição).

65. **Nesse diapasão, numa situação relativa à contratação de um serviço contínuo, não parece razoável que a Administração opte por fazer um registro de preço, por meio do qual demandará para cada necessidade sua um contrato, ao invés de fazer um único instrumento com o regime de empreitada por preço unitário ou tarefa, para vigorar pelo prazo admitido pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993. Num caso como esse, parece mais eficiente que o Poder Público faça um único contrato, com a possibilidade de vigorar por até 60 (sessenta) meses, contadas as prorrogações admitidas pelo art. 57, II, da LLCA. Se adotar o SRP, aos nossos olhos, não haverá vantagem porque a licitação do qual ele decorrerá só poderá gerar resultados por 12 (doze) meses (art. 15, § 3º, III, da LLCA), além do que cada demanda da Administração ensejará um novo contrato, o que implicará alguns atos - como a publicação {art. 61, P.ú., da LLCA) - que poderiam ser eliminados no caso de se optar pelo contrato de serviço contínuo com os regimes de empreitada por preço unitário ou tarefa.**

66. **Ou seja, o SRP é preferencial no contexto dentro do qual a outra opção do gestor é realizar diversas licitações/contratações para ter o bem ou serviço à disposição da Administração Pública. Se ele tem a possibilidade de fazer uma única licitação/contratação para atender pelo prazo no qual necessita, não resta dúvida que o SRP não terá preferência.**

67. Conforme já dissemos, o que vai importar para a preferência do Sistema de Registro de Preço é a sua eficiência econômica e gerencial frente às demais opções oferecidas pela legislação ao administrador público.

68. Por tudo quanto foi exposto, entendemos que o Sistema de Registro de Preço goza de preferência legal, quando constatadas uma das hipóteses previstas no art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013. Por outro lado, como a sua preferência decorre das vantagens que o instituto traz para a Administração Pública, entendemos que, mesmo nos casos que se encaixem no art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, é possível afastar a sua aplicação, nas hipóteses em que reste comprovado nos autos da contratação a ineficiência decorrente da adoção do registro de preço.

CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 55/2013

PREFERÊNCIA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

I. O SRP NÃO DEVE SER ADOTADO EM SITUAÇÕES QUE NÃO SE ENQUADREM NAS HIPÓTESES PERMISSIVAS PREVISTAS NO ART. 3º, DO DECRETO Nº 7.892/2013, TAL COMO CONTRATAÇÃO ÚNICA E IMEDIATA.

II. É LEGAL A CONTRATAÇÃO PARA EXECUÇÃO CONFORME A DEMANDA: A) PARA SERVIÇOS, ADOTANDO-SE COMO REGIME DE EXECUÇÃO A EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO E A TAREFA; E B) PARA COMPRAS, OCASIÃO EM QUE SE ADOTARÁ A COMPRA CONTINUADA COMO REGIME DE EXECUÇÃO CONTRATUAL.

III. HÁ SIMILARIDADE ENTRE AS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO PARA EXECUÇÃO CONFORME A DEMANDA E OS CASOS AOS QUAIS SE APLICA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.

IV. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO GOZA DE PREFERÊNCIA LEGAL,

QUANDO CONSTATADAS UMA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 3º, DO DECRETO Nº 7.892/2013.

V. PODERÁ SER AFASTADA A PREFERÊNCIA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO NOS CASOS EM QUE RESTE COMPROVADO NOS AUTOS DA CONTRATAÇÃO A INEFICIÊNCIA ECONÔMICA OU GERENCIAL DECORRENTE DA ADOÇÃO DO REGISTRO DE PREÇO.

10. Portanto, para justificar o processamento da licitação sob o regime de registro de preços, a Administração deverá indicar que fará uma contratação para cada vez em que demandará o serviço, por exemplo. Entretanto, tal fato não parece razoável do ponto de vista administrativo, conforme informando nos estudos preliminares e termo de referência.

11. A inexatidão dos quantitativos não é motivo suficiente para justificar o SRP se haverá um único contrato firmado, pelo regime de empreitada por preço unitário, que já contempla o pagamento sob demanda.

12. Desta feita, **recomenda-se que a Administração avalie a vantajosidade em adotar o SRP e realizar múltiplas contratações frequentes, para cada demanda de serviço.** Caso mantenha a opção por contratação única e imediata, deverá realizar licitação sem SRP, fazendo as devidas alterações nos instrumentos constantes aos autos, utilizando a minuta padrão de edital adequada e indicando a disponibilidade orçamentária.

13. Além disso, outras providências e esclarecimentos são necessários.

14. A Administração afirma que não é possível definir quantitativos, pois o serviço será prestado sob demanda. Por essa razão, não fez pesquisa de preços e definiu o critério de julgamento o maior desconto sobre a tabela SINAPI. Chama atenção a seguinte informação (fl. 66):

õNo caso vertente, o quantitativo de serviços não foi definido no planejamento, pois pela natureza da contratação só será dimensionado no momento da execução do contrato, de forma gradual, ou seja, a medida que for apontada a necessidade. Entretanto, **foi definido pela Administração um valor estimativo para a contratação,** conforme justificativa apresentada nos Estudos Preliminares, Anexo I, do Termo de Referência. (grifei)

15. Mais adiante, informa a área técnica (fl. 68):

õPara a presente contratação NÃO foi realizada pesquisa de preços, tendo em vista que não foi possível a Administração definir previamente os quantitativos do objeto, adotando, dessa forma, o maior desconto como critério de aceitabilidade da proposta. Assim, o desconto apresentado pela licitante deverá ser aplicado nos preços dos serviços da Tabela SINAPI no momento da contratação. (grifei)

16. A respeito da deflagração de certame sem definição dos quantitativos, ao menos estimados, tampouco sem a realização de pesquisa de preços e formação do orçamento estimativo, a Lei n. 8.666/93 dispõe:

Art. 7º. (...)

§ 2º As obras e os serviços **somente poderão ser licitados quando:**

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

§ 4º **É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades** ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

(...)

§ 6º **A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.**

Art. 40. (...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Art. 82. **Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.**

17. Vê-se, portanto, **que é vedada a realização de licitação sem previsão de quantidades, ainda que estimadas, e sem elaboração de orçamento estimativo, podendo o gestor ser responsabilizado.**

18. Assim, a Administração deverá estimar as quantidades, tanto de serviço, quanto de materiais, de forma justificada, apresentando a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, respectiva memória de cálculo e referência aos documentos que lhe dão suporte (ex.: demanda de contratações anteriores, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas, contratações públicas similares), conforme subitem 3.4 do anexo III da IN SEGES/MP nº 05/2017.

19. Lembramos que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da a IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

20. **Deverá, também, ser elaborada planilha de custos e formação de preços ou justificada sua dispensa**, atentando-se que somente se admite a dispensa de seu preenchimento nas contratações nas quais, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

21. **Deverá, obviamente, ser feita pesquisa de preços, e por se tratar de serviço de engenharia, o orçamento de referência deve ser elaborado de acordo com os parâmetros do capítulo II do Decreto nº 7.983/2013.**

22. No caso, não foi atestado o uso das composições dos custos unitários do SINAPI, tal qual previsto pelo Decreto nº 7.983/2013. Desse modo, **deve haver manifestação explícita sobre o uso desse sistema ou, diante da inviabilidade técnica de utilização das referidas composições, devem ser adotadas as orientações previstas nos arts. 5º e 6º do Decreto nº 7.983/2013, com os devidos esclarecimentos nos autos. A respectiva planilha, por óbvio, deverá ser juntada aos autos.** Observo que, nos estudos preliminares, há informação sobre adaptação à listagem SINAPI, porém, não há qualquer planilha juntada aos autos.

23. **E, ainda, os responsáveis pela produção dos elementos e/ou peças técnicas exclusivamente relacionados com engenharia e/ou arquitetura devem ser identificados nos autos** (art. 2º, I, da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

24. Por fim, o TR e o orçamento estimativo devem ser elaborados por um responsável técnico a ele vinculado, com inscrição no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) que efetuará o registro das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), referentes a esses instrumentos. A propósito já se manifestou o TCU, por meio da Súmula nº 260/2010:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica ó ART referente ao projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

25. Quanto à exigência do registro de ART, cabe destacar o entendimento consignado pela Câmara Permanente de Licitações e Contratos da PGF, no Parecer nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF, concluindo que todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos engenheiros estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica ó ART, ainda que seja questionável a constitucionalidade do pagamento da taxa a que ela se refere.

26. Destaque-se ainda que, de acordo o art. 10 do Decreto nº 7.983/2013, a "anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações". Igualmente, deverá o termo prever, entre as obrigações da contratada, a juntada ulterior da ART (arts. 1º e 2º da Lei 6.496/1977) relativos aos serviços de engenharia, para fins de identificação da responsabilidade técnica pela execução contratual (Súmula TCU nº 260). Por fim, em sendo o caso, deverá a área técnica certificar-se de que todos os elementos do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993 foram contemplados no termo de referência (Súmula TCU nº 261).

27. Em seguida, recomenda-se o retorno dos autos a esta ENALIC para o prosseguimento da análise.

À consideração superior.

Brasília, 19 de junho de 2019.

KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23600000094201971 e da chave de acesso 5887c196

Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 278331436 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT. Data e Hora: 24-06-2019 10:02. Número de Série: 17381217. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
