



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ**

---

**NOTA Nº 102/2019/PB/CJU-PA/CGU/AGU**

PROCESSO Nº 04957.000052/2019-56

ÓRGÃO CONSULENTE: SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PARÁ

ASSUNTO: CONSULTA ACERCA DO CUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS.

**SENHOR COORDENADOR,**

O Superintendente do Patrimônio da União no Pará, através do Ofício nº 48061/2019/SPU-PA/MP, informando que os autos em epígrafe tratam da execução do Contrato nº 73/2018, firmado entre a União, por intermédio do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e a Empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria, para cadastro de 10.000 imóveis no Pará, **após relatar impasses acerca do cumprimento da prestação dos serviços, formulou à Consultoria Jurídica da União no Estado do Pará as indagações seguintes:**

1ª. Os procedimentos propostos pela CGCIG, com relação a execução do Contrato, poderiam ser considerados como os mais adequados para cumprimento do Contrato Administrativo Nº 73/2018 - NUP 8708575?

2ª. No caso da supressão dos itens citados no Contrato, não seria necessário uma repactuação do mesmo, inclusive do seu valor?

3ª. Quais as implicações que poderiam advir aos Fiscais do Contrato de SPU-PA, quanto ao recebimento e atesto dos serviços em consonância com o que está sendo orientado pela CGCIG?

Dos documentos que constam nos autos, efetivamente para responder às consultas formuladas, destaco o Termo de Referência (PDF1 de 2, código de verificação ilegível, fls. 11/20) e o Contrato nº 73/2018 (PDF1 de 2, código de verificação 8708575).

É o relatório.

## DOS FUNDAMENTOS ALUSIVOS À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS E EXECUÇÃO DO CONTRATO

De início registro que nos autos não consta o Edital que ensejou o Contrato nº 73/2018, de prestação de serviços, celebrado entre a União, por intermédio do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e a Empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria. Mas constam Termo de Referência e Termo Contratual.

Pois bem, o Termo de Referência, especificação técnica do objeto a ser licitado, contém informações e elementos técnicos necessários à viabilização do ajuste, especialmente a forma de prestação dos serviços. Trata-se de documento precedido da elaboração dos estudos técnicos preliminares. Constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e serve essencialmente para: a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços, de acordo com exigência que consta no Decreto 9.507/2018. Trata-se de documento que contém informações e elementos técnicos necessários à elaboração da minuta do edital, de forma a viabilizar também a elaboração da minuta do contrato.

O Termo de Referência tem relevante importância para: 1) a avaliação do custo<sup>1</sup>; **2) a definição dos métodos pertinentes à execução do contrato;** 3) a estratégia de substituição de peças e conserto, quando necessário, **4) a execução do contrato.**

Cumprir registrar que, de acordo com o § 2º do art. 41 da Lei nº 8.666/1993, o anexo do edital, como, por exemplo, Termo de Referência, dele é parte integrante, sendo suas normas tidas como especificações complementares às normas de execução do Contrato.

Como já informado, nos autos em epígrafe (PDF1 de 2, código de verificação ilegível, fls. 11/20), consta o Termo de Referência com os elementos mínimos a servir de suporte para a contratação consumada através da formalização do Contrato Administrativo nº 73/2018 (PDF1 de 2, código de verificação 8708575).

Em alusão à prestação dos serviços alusivos ao Contrato acima referido, o Termo de Referência estabelece:

“(…).

---

<sup>1</sup> Considerando os preços praticados no mercado.

#### 4. FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.

**4.1. As especificações técnicas a seguir devem ser observadas pela Contratada na execução dos serviços, sendo aplicáveis também, no que couberem, as normas vigentes e procedimentos usuais na execução de serviços de cadastramento de imóveis de modo a garantir a precisão e a qualidade dos serviços.**

##### 4.1.1. Levantamento de dados cadastrais

**4.1.1.1. A primeira etapa do trabalho corresponde ao planejamento da realização do trabalho de campo que envolve: apresentação pela empresa do plano de trabalho: definição da metodologia aplicada e a mobilização das equipes de trabalho por Unidade da Federação contratada; e o planejamento, em conjunto com a SPU em cada UF, dos trechos/logradouros a serem cadastrados por Ordem de Serviço, considerando o quantitativo das entregas mensais a serem cumpridas.**

4.1.1.2. Oficina de capacitação no SPUNET e, no Documento de Cadastro conduzida pela CGTEC/ SPU e CGIPA/SPU.

4.1.1.3. Divulgação pela SPU do trabalho de cadastramento por UF como: carta de esclarecimento enviada aos cartórios, às Prefeituras e órgãos como a Refeita Federal e conveniadas – companhias de energia e água, publicação em jornal de grande circulação; notificação oficial do levantamento cadastral.

**4.1.1.4. O levantamento de dados cadastrais será realizado a partir de informações coletadas em campo, nos critérios de qualidade estabelecidos pela fiscalização técnica do contrato. O Documento de Cadastro será discutido na Oficina de treinamento, conforme Anexo I - Requisitos Funcionais do Cadastro de Imóveis do SPUNET (6874772) e poderá sofrer alterações em virtude de ajustes em relação a coleta de informações técnicas literais e georreferenciadas no SPUNET.**

4.1.1.5. A coleta dos dados em campo servirá para a inserção cadastral no SPUNET, contendo todas as informações que compõem os imóveis levantados.

##### 4.1.1.6. A atividade de cadastramento contemplará:

- a. Identificação das necessidades específicas de levantamento em campo;
- b. Preenchimento do Documento de Cadastro;
- c. Levantamento e avaliação da situação cartorial e/ou jurídico-dominial. Levantamento em campo de fotos (externas e internas);
- e. Elaboração de Peças Técnicas: limite vetorial georreferenciado do imóvel (shapefile), memorial descritivo e planta de situação;

4.1.1.7. Para execução da atividade de levantamento cadastral em campo deverão ser empregados, preferencialmente, computadores de bolso, possibilitando uma coleta mais rápida e com possibilidade de consistências iniciais já avaliadas em campo, com as regras de validação.

**4.1.1.8. A avaliação da situação dominial de imóveis da União, com produção de relatório/dossiê sobre o histórico da posse e propriedade deverá conter os seguintes elementos e peças mínimos:**

- a. Comprovação da existência ou não de registro público da posse ou propriedade do imóvel por meio de pesquisa cartorial e requerimento das correspondentes certidões;



**b. Descrição e avaliação da cadeia vintenária do imóvel, quando for o caso; e,**

**c. Levantamento e comprovação da posse por parte do usuário ou do órgão/entidade pública para fins de aplicação dos critérios de destinação.**

4.1.1.9. O levantamento da situação cartorial e/ou jurídico-dominial deverá ser realizado por meio de busca nos Cartórios de Registro de Imóveis e Arquivos Públicos, com a finalidade de se obter cópias das Escrituras, Termos de Doação e Cessão ou qualquer outra documentação dominial relativa aos imóveis.

4.1.1.10. A solicitação aos Registros de Imóveis das certidões necessárias deverá ser realizada pela Superintendência da SPU na respectiva UF, que tem como prerrogativa a isenção de taxas e emolumentos, e repassada à contratada. Tal atividade, dessa forma, não acarretará custos para a contratada.

(...).”

(Destaques acrescentados)

Pois bem, ratificando normas alusivas à prestação de serviços, contidas no Termo de Referência, a Cláusula Segunda do Termo Contratual (8708575) estabelece:

“(...).

#### **CLÁUSULA SEGUNDA — FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

**2.1. As especificações técnicas a seguir devem ser observadas pela CONTRATADA na execução dos serviços, sendo aplicáveis também, no que couberem, as normas vigentes e procedimentos usuais na execução de serviços de cadastramento de imóveis de modo a garantir a precisão e a qualidade dos serviços.**

2.1.1. Levantamento de dados cadastrais

2.1.1.1. A primeira etapa do trabalho corresponde ao planejamento da realização do trabalho de campo que envolve: apresentação pela CONTRATADA do plano de trabalho: definição da metodologia aplicada e a mobilização das equipes de trabalho por Unidade da Federação contratada; e o planejamento, em conjunto com a SPU em cada UF, dos trechos/logradouros a serem cadastrados por Ordem de Serviço, considerando o quantitativo das entregas mensais a serem cumpridas.

2.1.1.2. Oficina de capacitação no Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais - SPUnet e, no Documento de Cadastro conduzida pela CGTEC/SPU e CGIPA/SPU.

2.1.1.3. Divulgação pela SPU do trabalho de cadastramento por UF como: carta de esclarecimento enviada aos cartórios, às Prefeituras e órgãos como a Receita Federal e conveniadas — companhias de energia e água, publicação em jornal de grande circulação; notificação oficial do levantamento cadastral.

**2.1.1.4. O levantamento de dados cadastrais será realizado a partir de informações coletadas em campo, nos critérios de qualidade estabelecidos pela fiscalização técnica do contrato. O Documento de Cadastro será discutido na Oficina de treinamento, conforme Anexo I do Termo de Referência - Requisitos Funcionais do Cadastro de Imóveis do SPUnet e poderá sofrer alterações em virtude de ajustes em relação a coleta de informações técnicas literais e georreferenciadas no SPUnet.**

**2.1.1.5. A coleta dos dados em campo servirá para a inserção cadastral no SPUnet, contendo todas as informações que compõem os imóveis levantados.**

**2.1.1.6. A atividade de cadastramento contemplará: Identificação das necessidades específicas de levantamento em campo; Preenchimento do Documento de Cadastro; Levantamento e avaliação da situação cartorial e/ou jurídico-dominial Levantamento em campo de fotos (externas e internas); Elaboração de Peças Técnicas: limite vetorial georreferenciado do imóvel (shapefile), memorial descritivo e planta de situação;**

*2.1.1.7. Para execução da atividade de levantamento cadastral em campo deverão ser empregados, preferencialmente, computadores de bolso, possibilitando uma coleta mais rápida e com possibilidade de consistências iniciais já avaliadas em campo, com as regras de validação.*

**2.1.1.8. A avaliação da situação dominial de imóveis da União, com produção de relatório/dossiê sobre o histórico da posse e propriedade deverá conter os seguintes elementos e peças mínimos:**

- a) Comprovação da existência ou não de registro público da posse ou propriedade do imóvel por meio de pesquisa cartorial e requerimento das correspondentes certidões;*
- b) Descrição e avaliação da cadeia vintenária do imóvel, quando for o caso; e,*
- c) Levantamento e comprovação da posse por parte do usuário ou do órgão/entidade pública para fins de aplicação dos critérios de destinação.*

**2.1.1.9. O levantamento da situação cartorial e/ou jurídico-dominial deverá ser realizado por meio de busca nos Cartórios de Registro de Imóveis e Arquivos Públicos, com a finalidade de se obter cópias das Escrituras, Termos de Doação e Cessão ou qualquer outra documentação dominial relativa aos imóveis.**

*2.1.1.10. A solicitação aos Registros de Imóveis das certidões necessárias deverá ser realizada pela Superintendência da SPU na respectiva UF, que tem como prerrogativa a isenção de taxas e emolumentos, e repassada à CONTRATADA. Tal atividade, dessa forma, não acarretará custos para a CONTRATADA.*

## **2.1.2. Produto**

**2.1.2.1. Relatório digital, conforme especificado em Ordem de Serviço, referente ao levantamento físico-cadastral de cada imóvel dominial da União contendo:**

- a) Documento de Cadastro do imóvel em meio digital nos formatos ".pdf" editável e planilha eletrônica, conforme modelo (arquivo digital) a ser entregue pela SPU;*
- b) Documentação do imóvel digitalizada em ".pdf" editável referente à situação cartorial e/ou jurídico-dominial;*
- c) Peça Técnica do imóvel: arquivo vetorial georreferenciado (shapefile), memorial descritivo (modelo a ser disponibilizado pela SPU) e planta de situação em ".pdf" editável;*
- d) Fotografias do imóvel (no mínimo de 5);*
- e) Imóvel cadastrado no SPUnet com a respectiva homologação pela SPU;*

*O Relatório da situação ocupacional do imóvel cadastrado no SPUnet.*

*Observação: o imóvel será georreferenciado no sistema de cadastro da SPU.*



(...).”

(Destaques acrescentados)

**Cumpra registrar, no que concerne à fiscalização contratual, as disposições contidas na Instrução Normativa nº 05/2017:**

“(...).

**Art. 45 - Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.**

§ 1º - Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata e, preferencialmente, estarem presentes o gestor, o fiscal ou equipe responsável pela fiscalização do contrato, o preposto da empresa e, se for o caso, o servidor ou a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º - O órgão ou entidade contratante deverá realizar reuniões periódicas com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços.

§ 3º - Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade competente do setor de licitações, o prazo inicial da prestação de serviços ou das suas etapas poderão sofrer alterações, desde que requerido pela contratada antes da data prevista para o início dos serviços ou das respectivas etapas, cumpridas as formalidades exigidas pela legislação.

§ 4º - Na análise do pedido de que trata o § 3º deste artigo, a Administração deverá observar se o seu acolhimento não viola as regras do ato convocatório, a isonomia, o interesse público ou qualidade da execução do objeto, devendo ficar registrado que os pagamentos serão realizados em conformidade com a efetiva prestação dos serviços.

**Art. 46 - As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.**

§ 1º - O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização, instruído com os documentos de que trata o § 4º do art. 42.

§ 2º - As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deverão ser registradas e encaminhadas ao gestor do contrato que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras.

**Art. 47 - A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:**

*I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;*

*II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;*

*III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;*

*IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;*

*V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e*

*VI - a satisfação do público usuário.*

*§ 1º - Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações.*

*§ 2º - A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso.*

*(...).*

*(Destaques acrescentados)*

Como se vê, ratificando a prevalência das normas contratuais, a menos que tenha havido termo aditivo de alteração quantitativa, é de imperiosa observância, sem retórica de interpretação das cláusulas contratuais, a disposição contida no art. 66 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*: “**O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.**”

Ademais, segundo a Instrução Normativa nº 2/2018, editada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria do Patrimônio da União, dispondo sobre conceitos e critérios para identificação das áreas de domínio da União, de gestão da SPU, relacionadas nos incisos III, IV, VI e VII do art. 20 da Constituição Federal, **o procedimento de Identificação Direta de Áreas da União há de observar o seguinte:**

*(...).*

**Art. 15 Constitui objetivo da Identificação Direta de Áreas da União a identificação do domínio da União sobre determinada área através do levantamento de dados e informações para verificar a existência de características ambientais e geográficas que as vinculam, de forma imediata, ao domínio federal, de forma a subsidiar a declaração como área da União pela incorporação.**

**§1º A área caracterizada como parte de leito maior de curso d'água, identificada pelo procedimento mencionado no caput e definida por poligonal fechada, sempre**



7

*deverá ter como confrontante a própria União, independentemente de estar a área maior incorporada ou registrada em seu nome.*

**§ 2º A Identificação Direta de Áreas da União é aplicável nos casos de:**

***I - regularização de ocupações/utilizações em áreas com conflito fundiário ou com demanda de regularização fundiária de interesse social;***

***II - solicitação à SPU de declaração de anuência de confrontação para regularização de títulos de imóveis rurais que confrontam com rios federais ou outras áreas de domínio da União;***

***III - ação de usucapião movida por terceiros em que ocorre solicitação da AGU para manifestação da SPU quanto ao domínio da União;***

***IV - definição de áreas inalienáveis no interior de glebas públicas federais arrecadadas pelo INCRA; e***

***V - quaisquer demandas em que seja necessária a manifestação célere da SPU quanto ao domínio da União, desde que não haja procedimento específico de identificação/demarcação na legislação.***

*Art. 16 Será produzido e inserido no Sistema Eletrônico de Informações - SEI o relatório final da Identificação Direta de Áreas da União, no processo correspondente à demanda, que deverá ser instruído com:*

*I - planta da área identificada e respectivo arquivo vetorial no formato shapefile;*

*II - memorial descritivo da área identificada;*

*III - dados e informações utilizados para a caracterização;*

*IV - imagens (fotografias, fotos aéreas, mapas, etc); e*

*V - referências bibliográficas.*

**§ 1º Concluídos os trabalhos de identificação e inserido o relatório final no processo, este será encaminhado ao Superintendente por despacho.**

*§2º O relatório final de identificação, assinado pelos servidores da área de caracterização que participaram dos trabalhos, poderá ser elaborado em programa de formatação de texto e transformado em arquivo não editável, para ser inserido no SEI como documento externo, anexado ao despacho mencionado no §1º deste artigo.*

*§ 3º O Superintendente emitirá despacho informando que foi finalizado o processo de identificação e o encaminhará ao DECIP e à CGIPA.*

*§4º A CGIPA fará a inserção da área no banco de dados geoespaciais da SPU e poderá, a seu critério, solicitar esclarecimentos ou sugerir alterações à Superintendência.*

*Art. 17 A Identificação Direta de Áreas da União poderá ser realizada por outros órgãos públicos, cujas áreas de interesse coincidam com as áreas definidas no art. 3º, desde que observada a presente IN e/ou manuais de identificação/caracterização nela referidos.*

**Parágrafo único. O trabalho de Identificação Direta de Áreas da União realizado por outro órgão deverá ser submetido à ratificação e homologação da SPU/UC, pela CGIPA/DECIP, para posterior incorporação e regularização ou destinação.**

(...)"

Ante o exposto, muito embora<sup>2</sup> as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, cujo objetivo primordial é o de aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, **exijam apresentação de relatório de fiscalização técnica<sup>3</sup>**, que compreende o acompanhamento da execução do objeto contratual nos moldes contratados, aferindo a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, dando suporte à gestão de execução do contrato, **não tendo havido aditivo de alteração contratual, não de ser cumpridas as obrigações ajustadas no Contrato.**

Precisamente, em relação às indagações formuladas, adiante reproduzidas:

1. No que concerne à primeira consulta, ou seja, se, com relação à execução do Contrato, seriam adequados os procedimentos propostos pela CGCIG?

Pelo que consta nos autos, a resposta é negativa, uma vez que não de ser fielmente observadas as normas contratuais. Os fiscais do Contrato têm o dever de observar rigorosamente o cumprimento das disposições contidas no Contrato, bem como, em caso de dúvidas, as normas contidas no Edital e no Termo de Referência.

2. Em relação à indagação acerca de eventual supressão de itens do Contrato, se efetivamente não seria necessário uma repactuação do mesmo, inclusive do seu valor?

Respondo não. Pois não se trata de repactuação e sim de, em tese, alterações quantitativas unilaterais ou consensuais. Previstas no art. 65, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93, somente formalizadas através de aditivo, observando os limites previstos em lei do valor inicial atualizado do Contrato.

3. Em relação à Consulta acerca das implicações que poderiam advir aos Fiscais do Contrato, quanto ao recebimento e atesto dos serviços em desacordo com

---

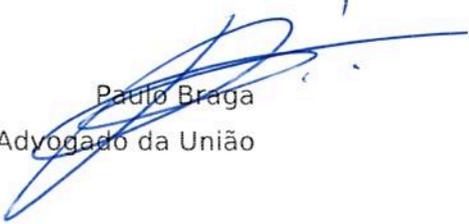
<sup>2</sup> De acordo com o art. 39 e seguintes, Instrução Normativa nº 05/2017.

<sup>3</sup> Documento que efetivamente não consta nos autos.

as normas contratuais, evidente que estarão passíveis de responder a um processo administrativo disciplinar. Reitero<sup>4</sup>: *As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.* Em caso de eventual dúvida, há de ser dirimida pelos Fiscais do Contrato, os quais devem agir fundamentados em normas legais, bem como em normas contidas no Edital e no Termo de Referência.

É o entendimento, que encaminho à apreciação de Vossa Senhoria.

Belém (PA), 18 de junho de 2019.

  
Paulo Braga  
Advogado da União

---

<sup>4</sup> Art. 46 da Instrução Normativa MPOG nº 05/2017.