



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



PARECER Nº. 75/2021

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 4371/2021

ASSUNTO: licitação para aquisição de material de consumo por meio do Sistema de Registro de Preços.

INTERESSADO: Coordenadoria de Licitações e Contratos.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE
MATERIAL DE CONSUMO (ÁGUA
MINERAL, GÁS DE COZINHA E GELO).
LEI N. 10.520/2002. LEI N. 8.666/93.
RECOMENDAÇÕES.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise e de emissão de parecer jurídico realizado pela Coordenadoria de Licitações e Contratos, nos autos do procedimento administrativo nº. 4371/2021, no qual se objetiva a contratação de interessado para o fornecimento de material de consumo (água mineral, gás de cozinha e gelo), através de licitação na modalidade pregão presencial, tipo menor preço por item, pelo sistema de registro de preços.

Inicialmente, vale relacionar os documentos que integram os presentes autos, são eles:

I) pedido de bens e serviços nº. 04/2021 requisitado pelo Setor de Serviços Gerais e Transporte da CMRB (p. 01);

II) justificativa da abertura do procedimento e do quantitativo solicitado (p. 02);

III) termo de referência no qual consta o objeto, a justificativa da contratação e as disposições atinentes aos bens a serem adquiridos (p. 03/10);

IV) despachos de encaminhamento dos autos pelo Gabinete da Presidência e 1ª Secretaria (p. 11/12);



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

339

[Handwritten signature]

V) cotação de preços realizada por meio de consulta ao sistema de banco de preços, consulta direta a fornecedores locais e contratações similares firmadas por outras entidades públicas (p. 13/52);

VI) nota técnica sobre a pesquisa de preços (p. 53/54);

VII) mapa comparativo dos preços coletados (p. 55/56);

VIII) solicitação de verificação de disponibilidade orçamentária e financeira (p. 57);

IX) informação de disponibilidade orçamentária emitida pela Diretoria Financeira (p. 58);

X) autorização de abertura do procedimento licitatório subscrita pelo Presidente da Casa (p. 59);

XI) minuta do edital de licitação e de seus respectivos anexos (p. 60/116);

XII) solicitação de análise e de emissão de parecer jurídico (p. 117);

É o relatório. Segue o Parecer.

2 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

No caso em tela, pretende-se contratar a aquisição de materiais de consumo diversos, os quais podem ser classificados como "bens comuns", conforme se depreende do Termo de Referência (p. 03/10), visto serem bens de fácil disponibilidade no mercado e passíveis de padronização.

Sendo comum a natureza dos bens pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 10.520/02, julgamos adequada a opção pela contratação mediante licitação na modalidade pregão. *In verbis*:

Art. 1º. Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de **pregão**, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. **Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

Considere-se, também, no que concerne especificamente ao Sistema de Registro de Preços - SRP, que, a par da modalidade concorrência prevista no art. 15, § 3º, inciso I, da Lei nº. 8.666/93, o art. 11 da Lei nº. 10.520/02 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns. Veja-se:

[Handwritten signature]



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

120
[Handwritten signature and stamp]

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Outrossim, extrai-se da análise do próprio regulamento do SRP no âmbito do município de Rio Branco, instituído pelo Decreto nº. 717/2015, que:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

[...]

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O SRP permite que sejam registrados os preços relativos à unidade de medida estabelecida para o serviço a ser prestado, bem como os preços dos bens a serem adquiridos, de forma a viabilizar a aquisição mais célere e conforme a necessidade da administração dos bens e serviços já registrados, durante o prazo de validade da Ata de Registro de Preços. Cabe ressaltar que "a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições" (art. 16 do Decreto Municipal nº. 717/2015).

Em relação ao tipo de licitação, adotou-se o critério menor preço por item (p. 04), solução evidentemente mais adequada à pretensão contratual em exame, cuja escolha deve ser priorizada, conforme entendimentos do Tribunal de Contas da União e do Estado do Acre.

3 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

3.1 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Não cabe a esta Procuradoria adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. Nosso papel é recomendar que a justificativa apresentada seja a mais completa possível, orientando, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

Na descrição do serviço/produto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que possam limitar a competição indevidamente.

Nesse sentido, o art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002 impõe:

[Handwritten signature]

**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



"Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição."

Importante ressaltar, ademais, que o art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93 veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

Necessário, pois, que a justificativa contenha esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados do certame – tanto o quantitativo máximo da ata, quanto o lote mínimo de cada pedido.

Para melhor formulação da lista de produtos necessários é recomendável a consulta ao setor competente, a fim de justificar a listagem com base em demonstrativo de consumo dos exercícios anteriores. O detalhamento dos bens será útil não apenas para a delimitação do objeto das contratações, mas servirá também para a realização da pesquisa de mercado, identificação do valor estimado da licitação, realização do procedimento da Intenção de Registro de Preços e elaboração da minuta da ata de registro de preços por parte do setor competente.

No caso concreto, a justificativa da contratação encontra-se às p. 02-04 dos autos, estando adequada, ainda que sucinta, aos parâmetros supracitados, porquanto baseada na necessidade de abastecimento de água mineral e gás de cozinha para consumo dos vereadores, servidores e colaboradores em serviço na Câmara Municipal de Rio Branco.

Outrossim, verifica-se que o quantitativo estimado foi estipulado levando-se em conta o aumento do consumo dos itens e na perspectiva de garantir o abastecimento para este exercício e início do subsequente (p. 02).

3.2 – DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

A autorização para abertura do certame licitatório, devidamente assinada pela autoridade competente, decorre da exigência do art. 38, da Lei n. 8.666/93.

No presente caso, tal exigência foi cumprida à p. 59.

3.3 – DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deve conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no





**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo da execução do contrato.

No caso dos autos, o Termo de Referência consta às p. 03/10. Todavia, recomendamos as seguintes alterações para que tal instrumento esteja de acordo com o que reza a legislação pertinente:

Item 3.4: inserir o valor estimado ou suprimir o item. Recomendamos a supressão;

Item 5.1.1: especificar um prazo de entrega. Sugestão: até 2 dias úteis da solicitação, padronizando ao item 2.1.1 da minuta do contrato (p. 100).

Item 5.1.2.1: retirar a expressão "ou local a definir". Em substituição, acrescentar a nova sede.

Item 7.3: inserir o valor estimado ou suprimir o item. Recomendamos a supressão;

Item 9.11: substituir a RDC nº 275/2005 e em seu lugar indicar a RDC nº 331 de 23 dezembro de 2019;

Item 14: relacionar as sanções administrativas conforme o modelo abaixo:

14.1 Nos termos do art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, ficará impedida de licitar e contratar com o Município de Rio Branco, e será descredenciada do SICAF ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º da mesma Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas neste Edital e das demais penalidades legais, a licitante que:

- 14.1.1 Não retirar a nota de empenho, no prazo do Edital.
- 14.1.2 Apresentar documentação falsa.
- 14.1.3 Deixar de entregar os documentos exigidos para o certame.
- 14.1.4 Retardar a execução do certame.
- 14.1.5 Falhar ou fraudar na execução do contrato.
- 14.1.6 Não mantiver a proposta.
- 14.1.7 Comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal.
- 14.1.8 Deixar de assinar o contrato, injustificadamente, dentro de 2 (dois) dias úteis, contados da data de recebimento da notificação.

14.2 Com fundamento nos artigos 86 e 87 da Lei n.º 8.666/93, a adjudicatária ficará sujeita, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal, assegurada a prévia e ampla defesa, às seguintes penalidades:

14.2.1 Pelo atraso injustificado na execução do objeto desta licitação:
a) Multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor total da proposta, e juros de 1% (um por cento) ao mês, pela permanência do atraso ou fração equivalente, incididos sobre o valor da multa.

14.2.2 Pela inexecução parcial ou total do contrato:
a) Advertência;
b) Multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor homologado;
c) Suspensão temporária do direito de participar de licitação e impedimento de contratar com a Câmara Municipal de Rio Branco, por prazo não superior a 2 (dois) anos;



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

123
[Handwritten signature]

d) Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida sua reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

14.3 O valor da multa, aplicada após o regular processo administrativo, poderá ser descontado de pagamentos eventualmente devidos pela Câmara Municipal de Rio Branco à adjudicatária ou cobrado judicialmente.

14.4 As sanções previstas nas letras "a", "c" e "d" do subitem 7.2.2 poderão ser aplicadas, cumulativamente ou não, à pena de multa.

Itens 17.4 e 17.5: adequar os limites individual e global previstos no art. 22 do Decreto Municipal nº 713/2019, quais sejam: 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 (limite individual) e; 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;

3.4 – DA PESQUISA DE MERCADO

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 dos itens que servirão como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Dessa forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos¹, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.² É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Dessa forma, com o intuito de verificar o custo da contratação e a obtenção do valor de referência para o certame, o Órgão realizou pesquisa de preços junto a sistema de banco de preços, consulta direta a fornecedores e contratações similares firmadas por outras entidades, cujos resultados finais foram consolidados no Mapa Comparativo/Planilha de Preços de p. 55/56.

Analisando-se a justificativa dos parâmetros da pesquisa disposta às p. 53/54 em cotejo com o restante da documentação que instrui o procedimento verifica-se que a Administração buscou realizar ampla pesquisa dentro da realidade local e das especificações dos serviços pretendidos, de modo que entendemos atendido tal requisito.

¹ Acórdãos nº 980/2005, nº 3.219/2010, ambos do Plenário, e nº 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

² Nesse sentido, dispõem os Acórdãos nº 663/2009 e nº 3.219/2010 do Plenário do TCU.

[Handwritten signature]



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Consta nos autos declaração da Diretoria Financeira (p. 58) em que aduz haver disponibilidade orçamentária, todavia a dotação será disponibilizada na assinatura do contrato.

Vale mencionar que a indicação da dotação orçamentária no sistema de registro de preços somente é exigível para a formalização do contrato, nos termos do art. 7º, § 2º, do Decreto Federal nº. 7.892/13, aplicado subsidiariamente à espécie.

Sendo assim, considerando se tratar o certame em registro de preço para eventual e futura contratação, em quantidades ainda indeterminadas pela Administração, entendemos pela possibilidade de prosseguimento do feito.

3.6 – DA MINUTA DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS (p. 60/116)

Nesse ponto é analisado o cumprimento do disposto nos artigos 3º, I e 4º da Lei n. 10.520/02 e, subsidiariamente, no art. 40 da Lei n. 8.666/93, dispositivos que indicam os elementos mínimos que devem conter em um edital de licitação.

Seguem, portanto, as recomendações que entendemos pertinentes:

3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito

Item 1.3.1: retificar. Indicar que o item 3 será destinado a ampla concorrência, uma vez que o valor estimado para a contratação é superior a R\$ 80.000,00. Os demais devem ser destinados exclusivamente as ME e EPP.

Item 4.9: padronizar. Item 16 do TR menciona a data de assinatura. É necessário definir um único critério. Sugestão: data da assinatura, pois a publicação refere-se tão somente a produção de efeitos (eficácia), além de facilitar o controle do prazo de vigência da Ata.

Item 6.4. retificar. A exceção das empresas que concorrerem exclusivamente ao item 3, as demais deverão declarar-se como ME e EPP;

Item 6.13.1: retificar. Ressalvar da exigência as empresas que concorrerem exclusivamente ao item 3;

Item 9.1.3: inserir alínea "b" e exigir apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social. (art. 31, I, da Lei nº 8.666/93).

Item 16.4: retificar. Prazo de vigência deve ser até o dia 31/12/2021, pois não se trata de um serviço de natureza continuada.

Item 21: padronizar as sanções ao TR com as recomendações indicadas no tópico 3.3 deste parecer.

Item 23.4 retificar. Corrigir a grafia de "duplo" para "dobro"



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



3.6.2 – Da minuta da ata de registro de preço

Item 7.1: necessário especificar o prazo de entrega. Sugestão: até 2 dias úteis da solicitação, padronizando-se ao constante na minuta do contrato, item 2.1.1, p. 100.

Item 7.3: incluir a nova sede.

Item 11.1: padronizar. Item 16 do TR menciona a data de assinatura. É necessário definir um único critério. Sugestão: data da assinatura, pois a publicação refere-se tão somente a produção de efeitos (eficácia), além de facilitar o controle do prazo de vigência da Ata.

Item 14.1: além da vantajosidade, acrescentar a necessidade de observância aos limites individual (50% do quantitativo de itens registrados) e global (dobro do quantitativo de cada item registrado na ata).

Item 15: padronizar com as indicadas no TR com as recomendações assinaladas no tópico 3.3 deste parecer.

3.6.3 – Da minuta do contrato

Item 2.2: retificar. Suprimir a expressão "deste".

Item 2.1.2: indicar endereço da nova sede para quando houver mudança.

Itens 2.3, 2.5 e 2.6: retificar. Substituir "A licitante vencedora" por "contratada".

Item 4.1: retificar. Prazo de vigência deve ser da data de assinatura até o dia 31/12/2021. Não se trata de serviço contínuo.

Item 5.1: retificar. É necessário indicar o item, o quantitativo e o preço contratado. Sugerimos que seja na forma de tabela. Não é necessário mencionar a data de apresentação da proposta, tendo em vista que os preços são de acordo ao registro na ARP firmada.

Item 5.3: suprimir. O pagamento já está regulado na cláusula sétima.

Item 7.1: retificar. O TR menciona até 20 dias úteis, item 7.1, p. 05. É necessário unificar os prazos.

Item 6 e seguintes: retificar. A grafia por extenso do número da cláusula está errada.

Item 10: padronizar com as indicadas no TR com recomendações assinaladas no tópico 3.3 deste parecer.

4 - PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DAS ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES

A Lei Complementar nº. 123/06, ao instituir o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dedicou seu Capítulo V ao estabelecimento de regras que lhes ampliam o acesso às licitações e contratações de compras, obras e



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



serviços pela Administração Pública. As inovações almejam implementar o tratamento diferenciado que a Constituição da República assegura a essas empresas, em homenagem à sua relevância na geração de atividade produtiva para milhões de brasileiros, que, de outro modo, permaneceriam fora do mercado de trabalho integrado pelas empresas de maior porte.

Aqui vale lembrar que, segundo o artigo 48 da Lei Complementar nº. 123/06, o processo licitatório será destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Ademais, considerando a disposição do art. 34 da Lei n. 11.488/2007, aplicam-se às cooperativas cuja receita bruta não supere o limite aplicável às empresas de pequeno porte, as mesmas normas de favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte no procedimento licitatório previstas na Lei Complementar n. 123/2006.

Nesse sentido, conforme já mencionado no tópico 3.6.1, o item 3 deve ser destinado a ampla concorrência e os demais restringidos à exclusiva participação de ME, EPP e cooperativas equivalentes.

5 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento. Outrossim, à luz do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco e do art. 15 da Lei nº. 2.168/16, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É nosso dever salientar ainda 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 seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Ademais, alertamos à necessidade de observância aos parâmetros definidos na Recomendação Conjunta n. 02/2018 (sobre vedação ao nepotismo), de lavra desta Procuradoria, já no procedimento licitatório (especialmente seu art. 2º, incisos IV, V e VI), a fim prevenir futuras rescisões contratuais indesejadas.

Com essas razões, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 4371/2021, cujo objeto é a contratação de interessado para



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



fornecimento do material de consumo descrito à p. 01 (água mineral, gás de cozinha e gelo) necessita das adequações mencionadas nos tópicos 3.3 e 3.6 deste parecer, a fim de se enquadrar nos parâmetros legais, para que possa ser dado prosseguimento ao certame licitatório pretendido.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Licitações e Contratos para as devidas correções.

Rio Branco – AC, 25 de março de 2021.



Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144