



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

101  
Ruzica P.

**PARECER Nº. 373/2021**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 35237/2021**

**ASSUNTO:** contratação de empresa especializada no fornecimento de combustíveis e derivados de petróleo.

**INTERESSADO:** Diretoria Executiva.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.  
PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE  
REGISTRO DE PREÇOS. COMBUSTÍVEL  
E DERIVADOS DE PETRÓLEO. 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. 35237/2021, no qual se objetiva a contratação de empresa especializada no fornecimento de combustíveis e derivados de petróleo (gasolina comum, óleo diesel comum e óleo diesel S10), na modalidade pregão presencial, pelo sistema de registro de preço, sob o tipo maior percentual de desconto no preço do item.

São os principais documentos que integram os autos:

- i. pedido de bens e serviços nº. 14/2021 (p. 1);
- ii. termo de referência no qual consta o objeto, a justificativa da contratação e as disposições atinentes à execução dos serviços (p. 2/11);
- iii. anexo I ao termo de referência, com documentos utilizados para análise do preço de mercado (p. 12/51);
- iv. solicitação de manifestação quanto à disponibilidade orçamentária e financeira (p. 52);
- v. informação da Diretoria Financeira (p. 53);
- vi. autorização da Presidência quanto à realização do procedimento licitatório (p. 54);
- vii. minuta do edital de licitação e de seus respectivos anexos (p. 55/99);
- viii. despacho da Coordenadoria de Licitações e Contratos solicitando a emissão do parecer (p. 100).

É o relatório. Segue o parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA

102  
Ribeiro

## 2 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

No caso em tela, pretende-se a contratação de combustíveis e derivados de petróleo, os quais podem ser caracterizados como “bens comuns”, conforme se depreende do descrito no Termo de Referência de p. 12/51.

Atestada a natureza comum 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*:

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 - menor preço por item (obtido através da apresentação do maior percentual de desconto sobre o valor do item, considerando o preço médio estabelecido no sistema de levantamento de preços da ANP na data



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

103  
Rubeon P.

de abertura das propostas), vale ressaltar que é entendimento dos Tribunais de Contas que se deve adotar preferencialmente o critério de adjudicação por item, admitindo-se o julgamento de menor preço por lote apenas nos casos de comprovada inviabilidade do primeiro e evidenciada vantagem econômica.

Nessa esteira, nos manifestamos pela adequação da modalidade licitatória eleita (pregão presencial pelo sistema de registro de preços), concordando ainda com o tipo de licitação escolhido para a aquisição pretendida (menor preço por item).

### **3 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

#### **3.1 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

Quanto à 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 ou do 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:

"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.



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

304  
Ribeira P.

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. 2/4 e 12/51 dos autos, estando adequada aos parâmetros supracitados, uma vez que baseada no consumo dos primeiros seis meses do ano de 2021, relativo aos veículos que compõem a frota da Câmara Municipal de Rio Branco.

### 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 restou atendida à p. 54 dos autos, estando, portanto, atendido este requisito.

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

No caso dos autos, fazemos as seguintes recomendações pontuais para fins de ajuste:

**Item 2:** ajustar os meses de consumo constantes da Tabela 1, pois alguns se referem ao ano de 2020. Mencionar, ainda, que as quantidades abaixo de cada combustível se referem à unidade de medida "litros de combustível". ✓

**Item 6.2:** substituir a expressão "de acordo com as normativas do decreto estadual nº5.965/2010" por "de acordo com as disposições estabelecidas no edital". ✓

**Item 8.2:** substituir a expressão "no edital" por "no contrato". ✓

**Item 10.2:** o prazo de pagamento (15 dias corridos) diverge do prazo estabelecido no item 10.8. O mesmo ocorre nos itens 19.3 e 19.9 da minuta de edital, e na Cláusula Quarta da minuta do contrato.



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

105  
Ribeira P.

**Item 11:** suprimir a informação de que o contrato terá vigência pelo prazo de 12 meses. Deixar expresso que a vigência do contrato perdurará da data de sua assinatura ao dia 31 de dezembro de 2022. A mesma correção deve ser adotada na Cláusula Sexta da minuta do contrato. ✓

**Item 12.5:** em se tratando de circunstância excepcional, e como forma de fortalecer o controle de sua utilização, recomendamos que o referido item seja dividido em subitens, detalhando, expressa e taxativamente, as hipóteses em que poderá ocorrer a requisição de fornecimento de combustível em galões. Ademais, o item deve conter expressa menção de que o transporte de combustível fora do tanque do veículo somente poderá ocorrer mediante recipiente certificado e fabricado para esse fim, observando-se às normas técnicas pertinentes. A mesma correção deve ser adotada na Cláusula Segunda, Parágrafo Quinto, da minuta do contrato. ✓

**Item 15.2:** substituir a menção à "Chefe da Divisão de Transportes" por "fiscal do contrato". A mesma correção deve ser adotada na Cláusula Décima Primeira, Parágrafo Primeiro, da minuta do contrato. ✓

**Item 15.4:** discriminar, separadamente, as atribuições relativas ao fiscal do contrato e as atribuições pertinentes ao gestor do contrato. A mesma correção deve ser adotada na Cláusula Décima Primeira, Parágrafo Terceiro, da minuta do contrato. ✓

Anote-se ainda que se deve juntar aos autos a designação nominal do servidor que ficará responsável pela fiscalização e do servidor responsável pela gestão dos contratos (ou instrumentos equivalentes) a serem firmados, bem como seus substitutos eventuais, não atribuindo tais competências a setores administrativos da Casa, pois dotadas de caráter pessoal. ✓

**Item 16.3:** a previsão do item não encontra amparo legal, podendo resultar em indevido "bis in idem", já que, em regra, somente a sanção de multa pode ser cumulada às demais sanções. Recomendamos a supressão do item, pois a temática encontra-se disciplinada na minuta de contrato. ✓

**Itens 16.4, 16.5 e 17:** nas menções ao Decreto Estadual nº 5.965/2010, substituí-lo pelo correspondente em âmbito municipal ou, não havendo, suprimi-las. A mesma correção deve ser adotada no item 21.1 da minuta de edital e na Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Quinto, da minuta de contrato. ✓

**Página 11:** suprir a ausência de identificação e assinatura do responsável pela elaboração do termo de referência. ✓

### 3.4 – DA PESQUISA DE MERCADO

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para



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

116  
Rubrica

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.

Desta forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos<sup>1</sup>, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.<sup>2</sup> É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do produto ou serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Com o intuito de verificar o custo da contratação e obtenção do valor de referência para o certame, o Órgão realizou pesquisa de valores através do sistema de levantamento de preços da ANP, instrumento que faz a listagem dos preços dos combustíveis em todos os postos do município de Rio Branco (p. 13/17 – ausente, entretanto, os preços relativos óleo diesel S10) e que permite verificar em tempo real os valores praticados no mercado em determinada semana.

Todavia, tal pesquisa não constitui providência suficiente para determinar o valor estimado de mercado. Uma vez que a licitação será realizada mediante critério de julgamento "maior percentual de desconto" por item, faz-se necessário a obtenção, considerando a estimativa de aquisição deste órgão, da média de percentual de desconto praticada pelos postos de combustíveis da região (mediante consulta a contratações de outros órgãos e entidades públicas ou, na impossibilidade, através da solicitação de orçamento junto aos fornecedores).

Somente com a obtenção do percentual de desconto ofertado por três ou mais fornecedores da região será possível a fixação da média percentual de desconto pela qual se balizará o pregoeiro na análise das propostas oferecidas no certame.

Sendo assim, entendemos que deva ser complementada a pesquisa de preços, nos moldes acima explicados.

### 3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

No caso de licitação realizada para registro de preços, a dotação orçamentária somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, nos termos do art. 7º, § 2º, do Decreto Municipal nº. 717/2015.

No caso dos autos, mesmo assim foi acostada declaração de disponibilidade orçamentária à p. 53.

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

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



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

102  
R. [illegible]

Dessa forma, considerando se tratar o certame em análise de registro de preços 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**

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 8.666/93, dispositivos que indicam os elementos mínimos que devem conter um edital de licitação.

Seguem, portanto, as recomendações que entendemos pertinentes:

**3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito**

**Item 06.01:** o período final entre aspas que diz "não podendo estes virem a ser utilizados (...)" não se encontra adequado no referido item, mas corresponde à continuação da redação do item 05.06. Recomendamos seu deslocamento, portanto.

**Item 19.10:** suprimir, pois relativo ao Termo de Referência.

**Item 22.9:** substituir "decreto nº 7.892/13" por "Decreto Municipal nº 717/2015".

**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 serviços pela Administração Pública. As inovações almejam implementar o tratamento diferenciado que a Constituição da República assegura a essas empresas, em homenagem a 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, aplica-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.

No caso dos autos, há indicação de que os itens 1 e 2 serão abertos à ampla competição e que o item 3 será destinado à participação exclusiva de Microempresa



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

108  
Ribeira V.

e Empresa de Pequeno Porte, tendo em vista a estimativa de valores, cumprindo, portanto, o disposto no artigo supracitado.

## **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. 35237/2021, cujo objeto é a contratação de empresa(s) para o fornecimento de combustível necessita das adequações mencionadas nos tópicos 3.3, 3.4 e 3.6.1 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, 13 de dezembro de 2021.

  
**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144