



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



PARECER Nº. 099/2021

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 2317/2021

ASSUNTO: licitação para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos, fornecimento de peças e guincho por meio do Sistema de Registro de Preços.

INTERESSADO: Coordenadoria de Licitações e Contratos.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS DA CMRB E GUINCHO. FORNECIMENTO DE PEÇAS E ACESSÓRIOS. 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. 2317/2021, no qual se objetiva a contratação de interessados na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva em veículos automotores da CMRB, guincho, bem como no fornecimento de peças, através de licitação na modalidade pregão presencial, tipo menor preço por item (alguns itens pelo maior percentual de desconto), pelo sistema de registro de preços.

Inicialmente, vale relacionar os principais documentos que integraram os autos deste procedimento administrativo, são eles:

- i. Pedido de bens e serviços nº. 02/2021, realizado pelo Setor de Serviços Gerais e Transporte (p. 01);
- ii. Despachos de encaminhamento dos autos pela Presidência e 1ª Secretaria (p. 02/03);
- iii. Nota técnica relativa ao manual de uso e manutenção dos veículos e respectivos anexos (p. 04/27);
- iv. Termo de Referência com objeto, justificativa da contratação e disposições relativas aos serviços a serem contratados (p. 28/39);
- v. Cotação de preços realizada por meio da juntada de orçamentos de fornecedores, atas de registros de preços de outras entidades públicas e pesquisa em Sistema de Banco de Preços virtual (p. 40/56);

- vi. Nota técnica sobre a pesquisa de preços e mapa comparativo dos valores coletados (p. 57/59);
- vii. Despacho de encaminhamento dos autos da Diretoria Executiva para a Diretoria Financeira solicitando dotação orçamentária com resposta positiva desta última (p. 60/61);
- viii. Solicitação de autorização de procedimento licitatório encaminhada pela Coordenadoria de Licitações e Contratos, com despacho da Presidência autorizando o seu prosseguimento (62/63);
- ix. Minuta do edital de licitação e de seus respectivos anexos (p. 64/114);
- x. Solicitação de análise e de emissão de parecer jurídico pela Coordenadoria de Licitações e Contratos (p. 115);
- xi. Despacho desta Procuradoria solicitando a realização de adequações no Termo de Referência, minuta de edital e seus anexos, a fim de viabilizar a emissão do parecer jurídico (p. 116/118);
- xii. Novo Termo de Referência com objeto, justificativa da contratação e disposições relativas aos serviços a serem contratados (p. 119/131);
- xiii. Nova minuta do edital de licitação e de seus respectivos anexos (p. 132/180);
- xiv. Despacho da Coordenadoria de Licitações e Contratos solicitando a esta Procuradoria a emissão de parecer jurídico (p. 181).

É o relatório. Segue o Parecer.

2 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

No caso em tela, pretende-se contratar a aquisição de bens e serviços diversos relacionados à manutenção dos veículos da CMRB, os quais podem ser classificados como “comuns”, conforme se depreende do Termo de Referência (p. 119/130), visto serem bens e serviços de fácil disponibilidade no mercado e passíveis de padronização.

Sendo comum a natureza dos bens e serviços 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:



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



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 e serviços 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 maior percentual de desconto para os itens 1 a 3 e menor preço para os itens 4 a 8. (p. 132). Em que pese o critério “maior percentual de desconto” não deter previsão expressa nas Leis nº 8.666/93 e 10.520/2002, sua utilização tem sido admitida pelo Tribunal de Contas da União, por seguir, em essência, a mesma lógica do menor preço. Ademais, o próprio Decreto Municipal nº 717/2015 autoriza sua utilização:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

(...)

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

Nesses termos, julgamos adequada a modalidade licitatória eleita, bem como o tipo de licitação escolhido.

3 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

3.1 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Nesse ponto, vale averbar que 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, 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.

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.

Neste ponto, restou justificada a contratação, conforme consta do item 3 e Anexo I do Termo de Referência.

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 cumprida a p. 63 dos autos com despacho autorizativo da realização da licitação na modalidade que melhor atendesse ao objeto da solicitação, o qual foi subscrito pelo Presidente da CMRB.

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, o último Termo de Referência consta às p. 119/131. Todavia, recomendamos as seguintes alterações para que tal instrumento esteja de acordo com o que estabelece a legislação pertinente:

Item 7.1: uma vez que a licitação envolve o fornecimento de bens, não é possível enquadrá-la no conceito de serviço contínuo, sendo improrrogável, portanto. Assim, recomendamos seja modificada a cláusula adotando-se a redação:

“7.1. O contrato, quando formalizado, terá sua vigência iniciada na data de sua assinatura e término em 31/12/2021, conforme art. 57, “caput” da Lei nº 8.666/1993, não se tratando o caso de serviço contínuo”.

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.

Desta 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 obtenção do valor de referência para o certame, o órgão realizou pesquisa de preços junto a fornecedores do ramo, coleta de Atas de Registro de Preços – ARPs firmadas por outros órgãos da Administração Pública local, bem como consulta a Sistema de Banco de Preços virtual, cujos resultados finais foram consolidados no Mapa Comparativo/Planilha de Preços de p. 59.

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.

Verifica-se que os resultados obtidos através da pesquisa de preços realizada encontram-se de acordo com os parâmetros acima delineados, tendo sua forma de apresentação e critérios utilizados justificados na Nota Técnica Sobre a Pesquisa de Mercado constante das p. 57/58 dos autos.

3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Consta dos autos declaração, emitida pela Diretoria Financeira, no sentido de que “há disponibilidade orçamentária para atender a despesa, e a disponibilidade financeira ocorrerá no mês da cobrança da fatura/nota fiscal” (p. 61).

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.

Sendo assim, 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 necessárias (p. 132/180):

3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito

Item 05.03: substituir “representante leal” por “representante legal”.

Item 06.01: excluir do item o trecho “Não podendo estes virem a ser utilizados para fins de habilitação do licitante, nem os documentos de habilitação utilizados para fins de credenciamento”, o qual deve ser realocado ao fim do item 05.06 da mesma minuta de edital

Item 10.03.5.b: excluir item. O alvará de funcionamento não se encontra dentre os requisitos de habilitação constantes dos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/93 ou no art. 4º, XIII da Lei 10.520/2002, sendo vedado à Administração fazer exigência que extrapole o autorizado em lei nesta fase da licitação. Admite-se, contudo, que o Poder Público condicione a assinatura do contrato à apresentação do referido documento ou o exija durante a fase contratual, desde que haja previsão no edital nesse sentido e seja fornecido prazo razoável para tanto.

Item 11.02: alterar redação do item pela seguinte:

“Em seguida, o Pregoeiro declarará a sessão aberta e, atendendo o disposto no art. 4º, VII, da Lei nº 10.520/2002, verificará a Declaração de Habilitação das Empresas (Anexo II) e o documento de Identificação de

Micro e Pequena Empresa (anexo III) de cada um dos licitantes. Ausente qualquer das duas declarações, será impedida a participação do licitante no certame”.

Itens 11.05 a 11.08: adequar redação. Os itens se restringem a detalhar o procedimento de julgamento e classificação dos itens submetidos ao critério de julgamento pelo maior percentual de desconto. Deve-se, adicionalmente, dispor sobre o procedimento de julgamento e classificação dos itens submetidos ao tipo menor preço.

Item 17.03: adequar os prazos ao disposto no item 4.5.1 do Termo de Referência.

3.6.2 – Da minuta do contrato

Analisados os autos, verificamos que a minuta de contrato de p. 164/174 não está de acordo com os objetos a serem licitados, porquanto se trata de documento único para itens cuja execução é distinta.

Sendo assim, segue em anexo a este parecer três modelos de minutas contratuais distintas, uma para o fornecimento de peças, outra para as manutenções de veículos e outra para o serviço de guincho.

Referido documento também será encaminhado por e-mail para cpl@riobranco.ac.leg.br.

3.6.3 – Demais anexos

ANEXO IV – MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL (p. 159): corrigir a descrição dos itens 5 e 6, os quais não correspondem aos itens da licitação descritos no Termo de Referência.

ANEXO IV – MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL (p. 160): retificar o número do anexo na parte final/observação, porquanto a referência deve ser feita ao anexo IV e não ao anexo V.

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 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 mencionado no item 02.01.01 da minuta de edital, o certame em análise restringe-se à exclusiva participação de ME, EPP e cooperativas equivalentes, uma vez que todos os seus itens se encontram abaixo do valor de referência prescrito no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, conforme valores de referência adotados no Mapa Comparativo de Preços à p. 59 dos autos.

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. 2733/2021, cujo objeto é a contratação de interessado para o fornecimento de peças, manutenção de veículos e serviço de guincho, necessita da verificação de adequação aos pontos mencionados 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.




CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



É o parecer.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Licitações e Contratos.

Rio Branco – AC, 13 de abril de 2021.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144