



PARECER Nº. 207/2022

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 12776/2022

ASSUNTO: compra de materiais de consumo destinados à copa da CMRB

INTERESSADO: Coordenadoria de Licitações e Contratos.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS. COMPRAS.
AQUISIÇÃO DE MATERIAL PARA COPA.
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. 12776/2022, no qual se objetiva a compra de materiais de consumo destinados à copa da Câmara Municipal de Rio Branco, pelo sistema de registro de preço, no menor preço por item.

São os principais documentos que integram os autos:

- 1) Pedido de bens e serviços nº 001/2022 (p. 01/02);
- 2) Termo de Referência (p. 03/10);
- 3) Demonstrativos da movimentação do almoxarifado (p. 11/13);
- 4) Cotações realizadas com as empresas AUGUSTO S. DE ARAUJO EIRELI; SANCAR COMERCIO E SERVIÇO EIRELI; J.B.V ALBUQUERQUE – EIRELI, Banco de Preços e Ata de Registro de Preço do Departamento Estadual de Água e Saneamento (DEPASA), do Departamento de Estradas de rodagens do Acre (DERACRE) e da Assembleia Legislativa (p. 14/70);
- 5) Mapa comparativo dos preços coletados (p. 71/72);
- 6) Solicitação de verificação de disponibilidade orçamentária e financeira emitida pela Diretoria Executiva, com resposta positiva da DIFIN (p. 73/74);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



- 7) Autorização da Presidência para realização do certame (p. 75);
- 8) Minuta do edital da licitação e de seus respectivos anexos (p. 76/124);
- 9) Solicitação de parecer jurídico (p. 125);

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:

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



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



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. 77), solução mais adequada à pretensão contratual em exame, cuja escolha deve ser priorizada, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União e do Estado do Acre.

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 bem/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.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



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 o item 3 do Termo de Referência (p. 04) e as Fichas de Controle de Estoque juntadas às p. 11/13

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, conforme p. 75 dos autos.

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 Termo de Referência consta às p. 03/10 e 94/99. Todavia, recomendamos as seguintes alterações para que tal instrumento esteja de acordo com o que estabelece a legislação pertinente:

Item 5: o referido item prevê, como termo inicial de vigência da ata de registro de preços, a "data de sua assinatura"; o edital prevê, no seu item 4.9, que o termo inicial será a "data de publicação" no Diário Oficial do Estado; por sua vez, a minuta da ARP prevê, em sua Cláusula Décima Primeira, como termo inicial, a "publicação de seu extrato". Faz-se necessário alinhar os três itens, para que prevejam o mesmo critério, o qual recomendamos seja o da assinatura.

Item 6.1.1: especificar prazo de cinco dias para entrega, conforme cláusula segunda da minuta do contrato a ser firmado.

Item 7.9: especificar o prazo de substituição e promover a correspondente adequação ao item 2.2 da cláusula segunda da minuta contratual.

Item 9.1.2: especificar prazo de cinco dias para o recebimento definitivo, conforme cláusula segunda da minuta do contrato a ser firmado.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



Item 13: unificar os itens 13 e 16, pois versam sobre o mesmo tema e especificar o que é atribuição do fiscal e do gestor do contrato.

Item 14: para melhor clareza a respeito do prazo de vigência contratual, modificar a redação da cláusula para o seguinte:

14.1. O contrato, quando formalizado, terá sua vigência iniciada na data de sua assinatura e término em 31/12/2022, conforme art. 57, "caput" da Lei nº 8.666/1993, não se tratando o caso de serviço contínuo.

Item 17.4: substituir a expressão "cem por cento" por "cinquenta por cento", tendo em vista a redação do art. 22, § 6º, do Decreto Municipal nº 717/2015, alterada pelo Decreto Municipal nº 713/2019.

Item 17.5: substituir a expressão "quintuplo do quantitativo" por "dobro do quantitativo", tendo em vista a redação do art. 22, § 7º, do Decreto Municipal nº 717/2015, alterada pelo Decreto Municipal nº 713/2019.

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. 71/72.

Os resultados apresentados encontram-se em conformidade com as orientações acima tecidas.

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.



3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira consta a p. 74.

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. 75/93):

3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito

Item 3.1: substituir "exercício de 2020" por "exercício de 2022".

Item 4.1: incluir menção ao Decreto Municipal nº 717/2015.

Item 4.5: suprimir item (renumerando os itens seguintes), pois não há previsão legal que permita o registro do preço dos "três primeiros lugares" da licitação na ARP. A ARP somente pode admitir preço único para cada item, não podendo haver registro em ordem crescente de preços; Nessa esteira, excluir cláusula décima sexta, por inteiro, da minuta da ARP.

Item 17.1: substituir "correção" por "revisão econômica".

3.6.2 – Da minuta do contrato

Cláusula Terceira, item 3.1.2: adequar o prazo de validade mínima dos produtos ao disposto na cláusula primeira, item 1.3.

Cláusula Quarta, item 4.1: substituir redação do item por "este Termo Contratual terá sua vigência iniciada na data de assinatura e término no dia 31/12/2022, conforme art. 57, caput, da Lei nº 8.666/93, sendo vedada a prorrogação".

Cláusula Nona, item 9.2: discriminar quais atribuições são do fiscal e quais são do gestor do contrato.



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



Cláusula Décima Quarta, item 14.1: substituir a expressão "no Diário Oficial do Estado do Acre estabelecido no artigo 61, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 8.666/93" por "no Diário Oficial do Estado do Acre, de acordo com a forma e prazo estabelecidos no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93".

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 1.3.1 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. 71/72 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA

133
Rubrica

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.

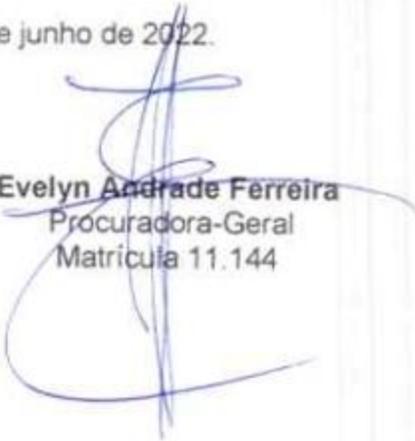
Ademais, alertamos à necessidade de observância aos parâmetros definidos na Recomendação Conjunta n. 02/2018 (sobre vedação ao nepotismo), de lavra desta Procuradoria, já no procedimento licitatório (especialmente seu art. 2º, incisos IV, V e VI), a fim prevenir futuras rescisões contratuais indesejadas.

Com essas razões, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 12776/2022, cujo objeto é a contratação de interessado para o fornecimento de material de consumo, 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.

É o parecer.

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

Rio Branco – AC, 06 de junho de 2022.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matricula 11.144