



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



PARECER Nº. 260/2022

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 14962/2022

ASSUNTO: licitação para aquisição de material de expediente 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 EXPEDIENTE. 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. 14962/2022, no qual se objetiva a contratação de interessado para o fornecimento de material de expediente, através de licitação na modalidade pregão presencial, tipo menor preço por item, pelo sistema de registro de preços.

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

- I. Ofício do Setor de Material encaminhando à DIREX pedido de bens e serviços para aquisição de materiais de consumo (p. 01/07);
- II. Termo de referência, no qual consta o objeto, a justificativa da contratação e as disposições atinentes aos bens a serem adquiridos (p. 08/25);
- III. Despacho da Presidência autorizando a abertura do procedimento licitatório (p. 26);
- IV. Cotações realizadas com as empresas J.S CORDEIRO; CALURINO FERRAZ MIRANDA; ACRE JET INFORMÁTICA LTDA; F.D.C DE MORAIS; Ata de Registro de Preço da Prefeitura Municipal de Xapuri e do Instituto de Educação Profissional e Tecnologia – IEPTEC DOM MOACYR e Banco de preços (p. 27/370);
- V. Mapa comparativo de preços (p. 371/380);
- VI. Solicitação de verificação de disponibilidade orçamentária e financeira emitida pela Diretoria Executiva, com resposta positiva da DIFIN (p. 381/382);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



- VII. Minuta do edital da licitação e de seus respectivos anexos (p.383/453);
VIII. Solicitação de análise e de emissão de parecer jurídico (p.454);

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 expediente diversos, os quais podem ser classificados como "bens comuns", conforme se depreende do Termo de Referência (p. 08/25 e 402/415), 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. 407 (item 4.1 do TR), 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

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:

"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 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.

No caso dos autos, a justificativa contida no item 3 do Termo de Referência (p. 402) do quantitativo a ser adquirido restou adequada, uma vez que foi baseada em consumo anterior no período compreendido entre 01.01.2021 e 31.10.2021 e primeiro trimestre de 2022, sendo o necessário para "possibilitar o atendimento das necessidades frequentes e de rotina deste Poder Legislativo".

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. 26.

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, a minuta do Termo de Referência consta às p. 08/25 e 402/415. Todavia, recomendamos as seguintes alterações para que tal instrumento esteja de acordo com a legislação pertinente:

Item 4.2.2: inserir, ao fim do item, após vírgula, a redação a seguir "sendo o tratamento favorecido extensível às cooperativas cuja receita bruta não supere o limite aplicável às empresas de pequeno porte, na forma do art. 34 da Lei n. 11.488/2007";

Item 9.5.1: excluir e renumerar, tendo em vista que penalidade por atraso de entrega do objeto já está descrita no item 15.6 do TR que trata das sanções;

Item 9.5.5: excluir o item por ausência do fato gerador que ensejaria a aplicação da penalidade;

Item 9.5.6: excluir, pois a penalidade por atraso de entrega do objeto já está descrita no item 15.6 do TR que trata das sanções;

Item 9.5.6: excluir, pois a mesma disposição já existe no item 15.8 do TR que trata das sanções;



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



Item 9.5.17, 9.5.18 e 9.5.19: verificar a real necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica. Caso a opção seja pela manutenção de tal documento, deve ser apresentada justificativa que fundamente tal necessidade em razão do objeto licitado;

Item 11.1: referir que o prazo de pagamento é de 20 dias úteis, conforme item 6.1 do TR;

Item 15: este item pode repetir na integralidade o contido no item 21 do edital que também trata das sanções administrativas, porquanto bem estruturado e dispõe de maneira satisfatória sobre o tema.

Item 16.5: 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 16.6: substituir a expressão "quíntuplo 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.

Item 18: substituir a expressão "término no exercício financeiro" por "término no dia 31 de dezembro do mesmo exercício, conforme art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93;

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 04 fornecedores³, duas atas de registro de preços de órgãos públicos e no Banco de Preços, cujos resultados finais foram consolidados no Mapa Comparativo/Planilha de Preços de p. 371/380.

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 J.S CORDEIRO; CALURINO FERRAZ MIRANDA; ACRE JET INFORMÁTICA LTDA; F.D.C DE MORAIS; Ata de Registro de Preço da Prefeitura Municipal de Xapuri e do Instituto de Educação Profissional e Tecnologia – IEPTEC DOM MOACYR; Banco de preços (p. 27/370);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA

460
Rebecca P.

Segue, portanto, regular, a pesquisa de preços realizada.

3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

No documento de p. 382, a Diretoria Financeira apresentou declaração de disponibilidade orçamentária e financeira em relação à pretensão contratual para o exercício de 2022.

3.6 – DA MINUTA DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS (p. 383/453)

Nesse ponto é analisado o cumprimento do disposto nos artigos 3º, I e 4º da Lei n. 10.520/02 e, subsidiariamente, do 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

Antes do preâmbulo: retificar o número do processo administrativo de 12.776/2022 para 14.962/2022.

Item 16.5: modificar a redação para constar que a não assinatura do contrato implica na convocação do cadastro de reserva, nos termos do item 22 do edital.

Item 20: acrescentar que as regras de pagamento também estão previstas no contrato (Anexo III do Edital).

Item 22.4: incluir como hipótese de utilização do cadastro de reserva a não assinatura do contrato ou a inexecução deste.

Item 24.9: incluir no item que as respostas também terão uma via enviada ao e-mail apresentado pelo licitante ou terceiro.

3.6.2 – Da minuta da ata de registro de preço

Cláusula Primeira, item 1.1: descrever corretamente o objeto do registro de preço.

Cláusula Sexta, item 6.1.1: referir que o prazo é de 20 dias úteis, conforme item 6.1 do TR.

Cláusula Sétima, 7.1: o prazo de entrega previsto no item 8.1 do Termo de Referência é de 15 dias. Excluir disposição que refere entrega imediata;

Cláusula Oitava, item 8.4: excluir, pois parece não se referir à cláusula correspondente.

Cláusula Décima Primeira: referir que a vigência da Ata de Registro de Preço é de 12 (doze) meses, a contar de sua assinatura.

3.6.3 – Da minuta do contrato

Cláusula Primeira, item 1.1: descrever corretamente o objeto do registro de preço.



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

461
Rússia P.

Cláusula Terceira, item 3.2.1: referir que o prazo é de 20 dias úteis, conforme item 6.1 do TR.

Cláusula Oitava, item 8.1: referir que o exercício financeiro é o de 2022.

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. 371/380 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



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA

462
Ribeira V.

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 de prevenir futuras rescisões contratuais indesejadas.

Com essas razões, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 14962/2022, cujo objeto é a contratação de interessado para fornecimento do material de expediente, necessita das adequações mencionadas nos tópicos 3.3, 3.6.1, 3.6.2 e 3.6.3 deste parecer, a fim de se enquadrar nos parâmetros legais, para que possa ser dado prosseguimento ao certame licitatório pretendido.

Por fim, devem ser empreendidas ainda as seguintes providências:

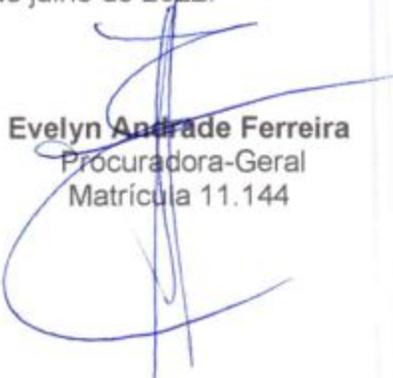
- i) assinatura do PBS a p. 07;
- ii) assinatura do Termo de Referência a p. 25.
- iii) correção do disposto a p. 450 quanto a forma de pagamento, fazendo-se referência ao item 20 do Edital.

É o parecer.

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

Após, à Controladoria Geral.

Rio Branco – AC, 18 de julho de 2022.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144