



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



PARECER Nº. 308/2023

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 4445/2023

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 nos autos do procedimento administrativo nº. 4445/2023, 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, em pregão presencial.

São os documentos que integram os autos:

- 1) Pedido de bens e serviços nº 001/2023 (p. 01/03);
- 2) Termo de Referência (p. 04/15);
- 3) Demonstrativos da movimentação do almoxarifado (p. 16/19);
- 4) Cotações realizadas com as empresas J.B.V ALBUQUERQUE – EIRELI, MERCADINHO L R BOM PREÇO LTDA, AUGUSTO S. DE ARAUJO LTDA e Banco de Preços (p. 20/93);
- 5) Mapa comparativo dos preços coletados (p. 94/96);
- 6) Solicitação de abertura de procedimento licitatório com resposta positiva da Presidência e da Primeira Secretaria (p. 97/99);
- 7) Despacho da Diretoria Executiva justificando a ausência de declaração de disponibilidade orçamentária e financeira (p. 100);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



- 8) Minuta do edital da licitação e de seus respectivos anexos (p. 101/152);
- 9) Solicitação de parecer jurídico (p. 153);
- 10) Termo de juntada do mapa comparativo de preços completo (p. 154/156).

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. 04/15), 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. 102), 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. 05/06) e as fichas de controle de estoque juntadas às p. 16/19.

Contudo, recomenda-se a verificação da quantidade estimada para registro, porquanto ela não se mostra compatível com o extrato de consumo anual (p. 19), em que pese dê pra perceber a existência de produtos em estoque.

Ademais, a estimativa de café colacionada no extrato de consumo anual se refere ao pacote de café de 500g, enquanto que o previsto para registro corresponde ao pacote de 250g (p. 04).

Eventual alteração no quantitativo previsto para registro deverá ser repercutida nas tabelas de especificação dos itens constantes no edital e seus anexos.

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. 98 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. 04/15 e 119/127. Todavia, recomendamos as seguintes alterações para que tal instrumento esteja de acordo com o que estabelece a legislação pertinente:

Item 8: inserir um subitem adicional replicando a disposição do item 7.8 do contrato sobre eventual compensação financeira em caso de atraso no pagamento..

Item 13: estipular o prazo de vigência adstrito ao exercício financeiro, sem vincular a uma data, uma vez que os itens registrados também poderão ser contratados em 2024.



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



Item 14: replicar as disposições constantes no item 21 do edital com as alterações recomendadas no item 3.6.1 deste parecer.

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.

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 e consultas no Banco de Preços e ao Portal Banco de Preços do TCE/AC, cujos resultados finais foram consolidados no Mapa Comparativo/Planilha de Preços de p. 155/156, de modo que reputamos escorreito o procedimento.

3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Conforme despacho de p. 100, a declaração de disponibilidade orçamentária será emitida para a contratação.

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.

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.





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



Seguem, portanto, as recomendações que entendemos necessárias:

3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito

Item 4.8: complementar a redação. Inserir após Ata de Registro de Preços a expressão ",que deve ser publicada no Diário Oficial do Estado do Acre".

Item 6.4: todas as empresas devem apresentar declarações de ME e EPP.

Item 8.1.1: suprimir a exigência de papel timbrado, pois bastam as informações de identificação indicadas no item 8.1.2.

Item 19.1: retificar. As obrigações estão previstas nos itens 9 e 10 do TR.

Item 20.1: retificar. O pagamento está previsto no item 8 do TR.

Item 21.1.15: adequar o prazo de assinatura do contrato ao disposto no item 16.2 do edital.

Item 21.2.1: substituir pela seguinte redação: "Advertência por faltas leves, assim entendida aquelas que não acarretem prejuízos significativos para a Contratante, aplicável aos casos de não retirada da nota de empenho ou de não assinatura do contrato nos prazos fixados no edital."

Item 21.2.5: substituir pela seguinte redação: "Suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos, nos casos retardamento da execução do certame e do objeto contratado, de deixar de entregar a documentação exigida no certame, não manter a proposta e fazer declaração falsa."

Item 21.2.6: substituir pela seguinte redação: "Impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, DF e Municípios pelo prazo de até cinco anos, nos casos de cometimento de fraude fiscal, comportamento inidôneo, apresentação de documentação falsa, falhar ou fraudar na execução do contrato e inexecução total das obrigações."

Item 21.2.7: substituir pela seguinte redação: "Quando a inexecução total ou parcial das obrigações causar prejuízo material resultante diretamente de execução contratual e houver a negativa de indenização ao erário administrativamente, será aplicada a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade."

Item 21.2.8: acrescentar item com a seguinte redação: "As sanções previstas nos subitens 21.2.1, 21.2.5, 21.2.6 e 21.2.7 poderão ser aplicadas à Contratada juntamente com as de multa, descontando-a dos pagamentos a serem efetuados."

Item 24.7: o prazo para pedido de esclarecimento também é de dois dias úteis antes da sessão pública.

Anexo VII: necessário que o formulário de apresentação das propostas contenha campo para inserção individualizada dos valores unitários e total de cada item, a exemplos dos formulários de p. 20 a 25.

3.6.2 – Da minuta da Ata de Registro de Preços



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

163
PROCURADORIA
JUDICIAL
ESTADO DO ACRE

Preâmbulo: adicionar local para a inserção dos dados de identificação do fornecedor que teve os preços registrados.

Itens 5.7 a 5.11: suprimir. As cláusulas não remetem ao objeto da ata.

Item 7.3: verificar essa disposição com o contido no item 6.1.2 do TR, a fim de padronizar o horário de entrega dos materiais nas peças do edital.

Item 9: inserir a dotação.

Item 15: replicar as disposições constantes no item 21 do edital com as alterações recomendadas no item 3.6.1 deste parecer.

Item 15.1.8: o prazo para assinatura do contrato deve ser de cinco dias, prorrogáveis, conforme item 16.2 do edital.

Item 17: substituir "contrato" por "Ata de Registro de Preços".

3.6.3 – Da minuta do contrato

Item 4.1: estipular o prazo de vigência adstrito ao exercício financeiro, sem vincular a uma data.

Item 10: replicar as disposições constantes no item 21 do edital com as alterações recomendadas no item 3.6.1 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 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



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



referência prescrito no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, conforme valores de referência adotados no Mapa Comparativo de Preços à p. 155/156 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. 4445/2023, cujo objeto é a contratação de interessado para o fornecimento de material de consumo de copa, necessita da verificação de adequação aos pontos mencionados nos tópicos 3.1, 3.3 e 3.6 deste parecer, além da assinatura do documento de p. 03, 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 Diretoria Executiva.

Rio Branco/AC, 04 de setembro de 2023.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144