



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



PARECER Nº. 327/2023

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 4443/2023

ASSUNTO: contratação de empresa para fornecimentos de materiais e serviços gráficos.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS
GRÁFICOS. 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. 4443/2023, no qual se objetiva a contratação de empresa(s) para prestação de serviços gráficos 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 subscrito pela Primeira Secretaria solicitando a contratação do objeto (p. 01);
- II. Pedido de bens e serviços nº 15/2023 (p. 02/05);
- III. Termo de referência no qual consta o objeto, a justificativa da contratação e as disposições atinentes à execução dos serviços (p. 06/15);
- IV. Cotação de preços realizada por meio de consulta em sistemas de registro de preços e orçamento junto a fornecedores, com o respectivo mapa comparativo (p. 16/122);
- V. Despacho solicitando informação sobre a disponibilidade orçamentária da pretensa contratação e autorização para abertura do procedimento licitatório (p. 123);
- VI. Autorização da abertura do procedimento licitatório pela Presidência e Primeira Secretaria (p. 124/125);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



- VII. Informação de disponibilidade orçamentária e financeira (p. 126);
- VIII. Minuta do edital e de seus respectivos anexos (p. 127/182);
- IX. Solicitação de emissão de parecer jurídico (p. 183).

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. 06/15), 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 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 adotado, 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 aos casos de comprovada inviabilidade do primeiro e evidenciada vantagem econômica, haja vista que,

[...] na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretiza na medida em que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas, configurando dano ao erário a compra de itens cujos preços registrados não sejam os menores ofertados na disputa (Acórdão 4.205/2014 - 1ª Câmara - TCU).

Nessa esteira, observamos que a escolha da modalidade pregão pelo sistema de registro de preço e sob o tipo menor preço por item se mostra adequada aos parâmetros legais supracitados.

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, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



(...)*

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.

No caso concreto, observa-se do constante no item 2 do Termo de Referência (p. 06) que somente foram apontadas razões qualitativas para a contratação pretendida.

Dessa forma, necessário complementar a justificativa com os aspectos quantitativos que nortearam a quantidade dos itens pretendidos, baseados em parâmetros objetivos, como, por exemplo, o histórico de consumo, estimativa de eventos e honorarias a serem concedidas nos próximos doze meses, entre outros.

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 às p. 124/125.

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. 06/15 e 147/154. Todavia, recomendamos as seguintes alterações para que tal instrumento esteja de acordo com o que estabelece a legislação pertinente



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



Item 11: especificar as atribuições do fiscal e do gestor do contrato nos termos da cláusula 9 da minuta de contrato apresentada;

Item adicional: inserir um tópico adicional relacionando as sanções administrativas replicando as disposições constantes no item 21 do edital com as recomendações exaradas neste 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.

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 bem/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 três fornecedores do ramo e consulta a banco de preços virtual, cujos resultados estão consignados no Mapa Comparativo/Planilha de Preços de p. 120/121, em conformidade, portanto, com as orientações acima tecidas.

Contudo, alguns itens foram colacionados ao mapa comparativo sem o mínimo de três cotações de referência, sendo necessário complementar a pesquisa nesse ponto.

Também recomendamos que, em sendo possível, sejam anexados preços de contratações similares promovidas por instituições públicas locais, a exemplo do banco de preços do TCE/AC e de atas de registro de preços de outros órgãos públicos.

Não sendo viável o atendimento as providências acima mencionadas, é imprescindível a juntada de justificativa fundamentada explicando as razões de tal impossibilidade.

3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira consta a p. 126

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**



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 tratar-se 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 (p. 127/182)

Analisa-se aqui 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 3.1: ~~inserir~~ corretamente a natureza da despesa.

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

Item 6.5: ~~substituir~~, em todos os seus subitens, a expressão “regularidade fiscal” por “regularidade fiscal e trabalhista”, em conformidade com o art. 43 da Lei Complementar nº 123/2006.

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

Item 21: ajustar a redação ao recomendado abaixo. Os subitens não mencionados permanecem inalterados.

21.1.15: ~~corrigir~~ o prazo de assinatura para 5 (cinco) dias úteis, conforme item 16.2 do edital.

21.2.1: ~~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;

21.2.5: ~~Suspensão~~ de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, prelo prazo de até dois anos, nos casos retardamento da execução do objeto, de deixar de entregar a documentação exigida no certame, não mantiver a proposta e fazer declaração falsa;

21.2.6: ~~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



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



falsa, falhar ou fraudar na execução do contrato e inexecução total das obrigações;

21.2.7: 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.

21.2.8: 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 de resposta ao pedido de esclarecimento também é de dois dias úteis antes da sessão.

Item 25: renumerar subitens, pois se iniciam em 25.4.

Item 25.4: especificar a qual sistema eletrônico o subitem se refere.

3.6.2 – Da minuta da ata de registro de preço

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

Item 9: inserir a dotação orçamentária.

Item 15: replicar as disposições constantes no item 21 do edital com as recomendações exaradas neste parecer.

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 8: inserir elemento de despesa.

Item 10: replicar as disposições constantes no item 21 do edital com as recomendações exaradas neste 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



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



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.

No caso dos autos, o item 1.3.1 do edital dispõe corretamente sobre os itens que serão destinados a ampla concorrência e aqueles destinados à participação exclusiva de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, tendo em vista a estimativa média valores, a fim de cumprir a legislação supracitada.

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 (p. 01/183).

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. 4443/2023, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços gráficos e fornecimento de material confeccionado, necessita



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



de adequação aos pontos mencionados nos tópicos 3.1, 3.3, 3.4 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 Diretoria Executiva.

Rio Branco – AC, 13 de setembro de 2023.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144