



PARECER nº 043/2019-CJL/CMS

CONSULENTE: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório na modalidade Pregão Presencial com vistas à aquisição de materiais permanentes para atender as necessidades da Câmara Municipal de Santarém - CMS, itens estes destinados ao atendimento da Câmara Municipal de Santarém.

Os autos, contendo 1 (um) volume que foram regularmente formalizados e autuado com folhas de 01/128, tendo sido instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Solicitação de abertura de processo licitatório, fl. 001;
- b) Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação, fls. 002/044;
- c) Justificativa para contratação, fls.065/066;
- d) Declaração de existência de créditos orçamentários, fl. 053/054;
- e) Termo de reserva orçamentária, fl. 055;
- f) Declaração de adequação orçamentária e financeira, fl. 067;
- g) Autorização da autoridade competente para abertura da licitação, fl. 068;
- h) Termo de Autuação, fl.069;
- i) Designação de pregoeiro e equipe de apoio, fls. 070/072;
- j) Termo de Referência, fls.073/080;
- k) Minuta do contrato, fls.081/087;
- l) Minuta de edital e anexos, fls. 089/128;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Em análise da documentação encaminhada, cumpre elaborar as seguintes considerações, como expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais

específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

É o breve relatório. Em análise da documentação encaminhada, cumpre elaborar as seguintes considerações.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal¹, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesse contexto, é possível perceber um conceito aberto, sendo inviável o estabelecimento de um rol taxativo de todos os bens e serviços comuns. Na lição de Marçal Justen Filho, *“bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública”*².

Logo, o conceito (indeterminado) de *“bem ou serviço comum”* possui as seguintes características básicas: disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuísmo moderado (a qualidade *“comum”* deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Vê-se, inclusive, ser imperioso ressaltar que o caráter comum do bem ou serviço a ser adquirido pela modalidade pregão deve ser atestado pelo órgão técnico, e não pelo órgão jurídico, cuja atribuição restringe-se à análise do devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No caso em tela, esta Coordenadoria localiza as fls. 073/080, do termo de referência, tópico com o atesto técnico da autoridade competente, no sentido de declarar e classificar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão.

¹ Art. 1º da Lei nº 10.520/2002: 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.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 37.

2.2 DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

O pregão é regido pela Lei nº 10.520/2002 e, subsidiariamente, Lei nº 8.666/93.

Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I** deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - **a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio**, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

2.2.1 *Da justificativa da contratação/aquisição*

Sobre a justificativa da necessidade da aquisição, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

Nos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação, foi devidamente formulada e vazada no termo e referência, às fls. 073 e fls.080.

3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

(...) Considerando ainda a garantia dos atendimentos dos serviços, ações e demandas dos Vereadores e servidores da Câmara Municipal de Santarém e desenvolvimento das atividades administrativas, arquivos, protocolos e outras atividades afins, faz – se justa a contratação do fornecimento em tela, contratando empresa(s) especializa(s) para a realização de Licitação.

Verifica-se ainda, às fls. 065/066, a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada encontra-se, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

Convém lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda deste Poder Legislativo, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades da Câmara Municipal de Santarém, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente. **Recomenda-se também**, que apesar, da especificação dos bens no termo de referência, se observe a elaboração de planilha dos materiais objeto do procedimento licitatório.

A Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, I) determina também que a autoridade competente estabeleça as exigências de habilitação/qualificação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato, tendo sido estes quesitos atendidos.

2.2.2 Do Termo de Referência e da definição do objeto

Em atendimento à exigência legal, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à aquisição ora pretendida, tendo sido este devidamente subscrito pela autoridade competente.

Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado nas pesquisas de mercado e do termo de referência pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Câmara, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.

Registre-se que não incumbe à Coordenadoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito, atentando-se, rigorosamente, aos termos do art. 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 e art. 3º da Lei nº 8.666/1993, limitando-se a efetuar restrições a quaisquer produtos e/ou serviços, quando sejam imprescindíveis para garantir a escolha da melhor proposta para a Administração, as quais devem ser devidamente amparadas em justificativas técnicas.

Imprescindível, ainda, observar a vedação à preferência de marcas, inserta nos arts. 15, § 7º, I, no sentido de que, quando o objeto incluir bens e/ou serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, faça constar do

processo a competente justificativa técnica, consoante o disposto no parágrafo 5º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, inclusive, o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida encontra-se acostada aos autos, constando sua assinatura pela autoridade competente.

Convém, por fim, lembrar 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, a correta definição do objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente.

2.2.3 Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, a Administração trouxe cotações que atende o mínimo, três cotações válidas.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

A propósito do orçamento estimativo, é recomendável que a Administração faça constar do edital do pregão as planilhas que o detalham, constando os preços unitários considerados, ou a informação do local onde os interessados poderão obtê-las, em observância ao princípio da publicidade. Ressalta-se que tais planilhas devem ser obrigatoriamente acostadas no processo administrativo, o que fora feito.

No caso vertente, a pesquisa de preços e os orçamentos apresentados amoldam-se aos critérios exigidos, quanto aos seus aspectos formais.

2.2.4 Das Exigências de Habilitação

A Lei nº 10.520/02 determina que a habilitação far-se-á com a verificação de que “o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”.

Como se pode perceber da análise da minuta de edital, atendeu a Administração aos requisitos supra.

2.2.5 Dos critérios de Aceitação das Propostas

Outra exigência da Lei nº 10.520/2002 é que a autoridade competente defina os critérios de aceitação das propostas feitas pelos licitantes (art. 3º, I).

Do exame da minuta de edital, verifica-se satisfeita a recomendação tocante aos critérios de aceitação das propostas.

2.2.6 Da Previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com indicação de rubrica específica e suficiente, foi acostada aos autos.

2.2.7 Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, tendo sido tal exigência cumprida à fl. 068.

2.2.8 Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Câmara Municipal, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta portaria de designação do pregoeiro (Portaria nº 044/2019-DAF-DRH), em atendimento à prescrição legal. Também deve ser designada pela Administração da Casa uma equipe para apoiar o pregoeiro em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente da Câmara Municipal de Santarém.

Percebe-se preenchido o requisito citado, uma vez que este é atendido por meio da mesma portaria acima indicada. Contudo, resta saber se a maioria dos servidores ali indicados detém cargo efetivo neste Poder Legislativo, o que foge da alçada desta Coordenadoria.

Assim, recomendável que a Administração, caso necessário, dentro do possível, proceda à adequação da composição às exigências legais dos membros da equipe de apoio para fins de atendimento ao disposto no art. 3º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão):

Lei nº 10.520/2002

Art. 3º (...)

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

2.2.9 Da Minuta do Edital e seus Anexos

O processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido pela Administração.

Em análise detida de tais documentos, evidenciou-se as regras para participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP).

Ressalta-se que a partir da entrada em vigor das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/14 na Lei Complementar nº 123/06, tornou-se obrigatória para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, a realização de processo licitatório 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), com suas devidas correções previsto no art. 48, inc. I, da LC 123/06.

Nas cláusulas do edital, apesar de constar o tratamento diferenciado para as ME e EPP, esta Coordenadoria não logrou êxito em verificar se o certame destina-se exclusivamente a tais empresas. É de se ressaltar que na redação anterior do dispositivo citado, esse procedimento era meramente facultativo. Atualmente, a concessão das licitações diferenciadas a que se refere o art. 48, inciso I, da Lei Complementar 123/06 trata-se de regra, e não faculdade da Administração Pública, sendo assim, de utilização obrigatória.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: *(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)*

I - **deverá** realizar processo licitatório 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), com suas devidas correções; *(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)*

Assim, ao nosso ver, opina-se pela observância das normas que regem o assunto, trazendo regras editalícias de favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente à fundamentação acima realizada, o procedimento está em condições de prosseguir seu regular trâmite, nos termos da legislação pertinente.

Por fim, ressaltamos que a atividade consultiva de exame e aprovação de minutas de editais e contratos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.

Dessa maneira, não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

É o parecer, ora submetido à apreciação superior.

Santarém, 01 de outubro de 2019

JOSÉ OSMANDO FIGUEIREDO
Coordenador Geral Jurídico-Legislativo
Câmara Municipal de Santarém
OAB/PA nº 8.387