Parecer nº 002/2023-CJL/CMS

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos. Câmara Municipal de Santarém.

Assunto: Pregão Eletrônico SRP nº 002/2023 (Processo Administrativo nº 002/2023)

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica acerca do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço, tendo por objeto o registro de preços para eventual contratação de empresa especializada em locação de embarcação (tipo lancha), para atender as necessidades da Câmara Municipal de Santarém.

Os autos, contendo 1 (um) volume e 114 (cento e catorze) páginas, vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

a) Memorandos Nº 003 e 006/2023-Direção Geral/CMS informando à Presidência e o Departamento de Licitações sobre a necessidade de contratação de empresa especializada na locação de uma embarcação, tipo lancha expresso, de modo a suprir as necessidades da CMS (fls. 001/002);

b) Cotação de preços (fls. 003/009, 012/020 e 22/23);

c) Memorando nº 003/2023-Licitação: solicita portaria de fiscal titular e substituto para pregões 001 e 002/2023-SRP (fls. 010);

d) Despacho da Direção, indicado o objeto da contratação (fls. 011)

e) Portaria de Nomeação do fiscal de contrato e substituto (fls. 021);

f) Estudo Técnico Preliminar, elaborado por servidor do Setor Operacional, minudenciando a necessidade e apontando as alternativas para saneamento da demanda (fls. 024/029);

g) Ata de posse da Mesa Diretora do Biênio 2023-2024 (fls. 030/033);

h) Despacho da Direção, reduzindo o número de diárias de locação da embarcação (fls. 034);

i) Mapa da apuração das cotações de preços (fls. 035/037);

j) Termo de referência (fls. 038/052);

k) Autorização de abertura do processo administrativo (fls. 053/054);

l) Termo de autuação (fls. 055);

m) Portaria de Nomeação da Comissão Permanente de Licitação e Pregoeiro (fls. 056);

n) Minuta do edital do pregão (fls. 057/074) e anexos:

- Termo de referência (fls. 075/090);
- Minuta do Contrato (fls. 091/100);
- Modelo de Proposta de preços (fls. 101);

- Modelo de declaração de elaboração independente de proposta (fls.102);
- Carta de apresentação dos documentos de habilitação (fls. 103);
- Modelo de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte (fls. 104);
- Minuta da ata de registro de preços (fls. 105/110);
- Declaração de Não-vínculo (fls. 111);

o) Nota explicativa da cotação de preços (112/114)

Instruído o procedimento, no que importa relatar, os autos vieram a esta Coordenadoria Jurídico-Legislativa para análise e parecer.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

De início, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Consultoria Jurídica.

Convém esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Assim, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Consultoria. Primeiro, porque a legislação de regência atribui às Consultorias Jurídicas a competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

2.2 Análise da contratação

Inicialmente, impende destacar que, embora seja atribuição desta Consultoria Jurídica o assessoramento no exame da legalidade dos atos administrativos a serem praticados,

a presente análise não exime a responsabilidade do ordenador de despesas do cumprimento das disposições legais aplicáveis, especialmente no que concerne à observância das exigências legais na execução orçamentária e financeira, bem como do órgão técnico responsável pelo certame, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar o contrato.

A realização de licitação pela Administração Pública representa a **observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e da probidade administrativa**, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, XXI, da Constituição:

> Art. 37 (...)
> XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No que se refere especificamente à modalidade do pregão eletrônico, tratam os artigos 3º da Lei nº 10.520/02 e 30 do Decreto Municipal nº 206/2018 sobre os atos essenciais à sua formalização. Vale transcrever o referido art. 30:

> Art. 30. O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:
> I – justificativa da contratação;
> II – termo de referência;
> III – planilhas de custo, quando for o caso;
> IV – previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
> V – autorização de abertura da licitação;
> VI – designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
> VII – edital e respectivos anexos, quando for o caso;
> VIII – minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
> IX – parecer jurídico;
> (...)

A unidade administrativa competente formalizou a demanda, incluindo os documentos acima referidos, todos constando do processo administrativo, a exceção do parecer jurídico, ora produzido, da previsão de recursos orçamentários, pois dispensada pelo art. 7º, § 2º, do Decreto Municipal nº 706/2021.

A partir dos normativos citados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem os autos.

2.2.1 Da justificativa

Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer 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.

No caso sob análise, temos que a justificativa da licitação foi devidamente descrita no Termo de Referência (fls. 038/052), cujo teor contém ampla exposição de motivos acerca da necessidade de locação de veículos.

2.2.2 Objeto, modalidade licitatória e forma do pregão

O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Termo de Referência, deve ser preciso, suficiente e claro (art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002).

Como se depreende da Lei, os serviços comuns são aqueles cujos *"padrões desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado"*, isso representando a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência.

Para a hipótese de contratação de serviços comuns, independentemente de valor, a modalidade licitatória adequada é o **Pregão**, previsto na Lei nº 10.520/2002, sendo obrigatória a utilização de sua forma eletrônica nos termos da Portaria n. 002/2021 da Câmara Municipal, salvo em caso de manifesta inviabilidade. Confira-se o disposto no art. 1º da Lei:

> **Lei Federal nº 10.520/2002**
> 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.

Assim, sempre que a Administração enquadrar os serviços a contratar como comuns, impõe-se a utilização do pregão eletrônico, que somente poderá ser substituído por pregão presencial na hipótese de comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

2.2.3 Especificação dos objetos licitados

Quanto à especificação do objeto, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

Destarte, **o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem**, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente. A Lei nº 10.520/2002, nesse sentido, preconizou:

> 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;

No caso em tela, a Câmara Municipal de Santarém especificou de maneira pormenorizada os itens a serem licitados (*vide* fls. 035/037), utilizando-se de fundamentação idônea e devidamente embasada, no sentido de basear as exigências contidas no respectivo instrumento convocatório.

Vale dizer que a decisão pela escolha de um certo serviço, dotado de características especiais, deverá ser devidamente motivada, tendo por critério fundamental a vantagem para a Administração. Trata-se, neste caso, de vantagem em sentido concreto e definido, ocasião em que deve ser previamente avaliado o benefício econômico direto e as vantagens indiretas provenientes da escolha em questão.

Deve-se definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública, que deve ser pautado no histórico de utilização do objeto, o que comprova a necessidade da contratação, além de ter um peso na formulação do preço, em razão de uma maior ou menor economia de escala.

A definição dos quantitativos deve ser exata, vedada a expressão "aproximadamente". No caso do Sistema de Registro de Preços, inclusive, a Administração Pública deve definir, ainda que de forma estimada, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços.

Com base nas argumentações acima, verifica-se que a quantidade demandada encontra-se lastreada em estimativa de utilização pela Casa, contendo, inclusive, na descrição dos itens, a indicação da utilização dos veículos a serem locados, conforme documento de fls. 065/079.

2.2.4 Critério de julgamento das propostas

Na definição do critério de julgamento das propostas foi considerado o menor preço por item, estando a cláusula 1.3 do edital nos termos da forma prevista no disposto no artigo 2º, §2º, do Decreto nº 206/2018:

> Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, **como modalidade de licitação do tipo menor preço**, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

> (...)
> § 2º Para o julgamento das propostas, serão fixados **critérios objetivos que permitam aferir o menor preço**, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, e as demais condições definidas no edital.

2.2.5 Previsão orçamentária

Nos termos do art. 7º, § 2º, do Decreto Municipal nº 706/2021, a licitação promovida para registro de preços dispensa a indicação de dotação orçamentária, que só deverá ser exigida para a formalização do contrato ou outro meio que o substitua.

É precisamente porque, no sistema de registro de preços, não há obrigatoriedade de contratar, que a literatura especializada sempre entendeu que a indicação da disponibilidade orçamentária, a que se refere o artigo 14 da Lei 8.666/93, só deveria ser obrigatória no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação[1].

A não indicação de dotação orçamentária nos autos está, portanto, condizente com a legislação de regência.

2.2.6 Pesquisa de preços

De início, uma vez identificados e qualificados os produtos a serem potencialmente adquiridos, deve-se realizar pesquisas para efeito de estimativa dos preços a serem admitidos na licitação.

Nesse mesmo sentido, deve ser ressaltado que as contratações da Administração Pública demandam especial rigor na prévia realização de pesquisa de preços e a estimativa de gastos, conclusão que se chega da leitura do previsto no art. 15, V, §1º (balizamento das compras em preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública), no art. 40, §2º, II (orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, enquanto parte anexa e integrante ao Edital), e no art. 43, IV (conformidade da proposta com os preços correntes no mercado), da Lei n. 8.666/1993.

É também válido ressaltar a necessidade de se utilizar, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais parâmetros dos citados acima.

Ressalta-se que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, o que pode afetar o

[1] Nesse sentido, o escólio de JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES (Sistema de Registro de Preços e Pregão, Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 88): "Não há necessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário da licitação convencional, não obriga a Administração Pública face à expressa disposição legal nesse sentido". Nessa mesma linha é o entendimento de MARÇAL JUSTEN FILHO (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Dialética, 2010, p. 193): "No sistema de registro de preços, a Administração efetiva a licitação e, após registrados os preços, aguarda a liberação de recursos. Tão logo isso ocorre, as contratações podem fazer-se imediatamente. Assim, os recursos orçamentários não permanecem sem utilização."

preço final resultante da média dos valores, indo de encontro à racionalização do gasto público.

Em outras palavras, a existência de preço excessivamente elevado pode implicar a contratação de bens por preços superiores aos praticados pelo mercado, ferindo, assim, o princípio da economicidade e, em último caso, impossibilitando à Administração Pública atingir os objetivos definidos pela Lei de Licitações e Contratos, principalmente aquele relacionado à seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse aspecto, apesar de ser órgão de contas ao qual a Câmara Municipal de Santarém não se submete, vale a pena registrar o entendimento e as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU**)** a respeito do tema, pois servem de norte para as boas práticas administrativas quanto aos procedimentos licitatórios na Casa:

> A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública.
> Acórdão nº 2.463/2008 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar)
>
> [...] realize ampla pesquisa de preços no mercado e consulta a sistema de registro de preços, a fim de (a) estimar o custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, (b) definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais, e (c) servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Decisões nº 431/1993, 288/1996, 386/1997 – TCU Plenário, Acórdão nº 195/2003, 1.060/2003, 463/2004, 1.182/2004 Plenário, Acórdão nº 64/2004, 254/2004, 828/2004, 861/2004 Segunda Câmara) (item 18.4.1 e 19.4.1).
> (Acórdão nº 428/2010 – Segunda Câmara, Relator Ministro. Aroldo Cedraz)
>
> Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Pesquisa. Preço. A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis , pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.
> (Acórdão 1548/2018 - Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes)

2.2.7 Planilha de custos

Veja-se que o art. 7º, §2º, inc. II, da Lei n. 8.666/93, ao tratar da licitação para serviços, determina a elaboração de planilha de custos e formação de preços, com o detalhamento de todos os custos envolvidos.

> Art. 7º (...)
> § 2º As obras e os **serviços** somente poderão ser licitados quando:
> (...)

> II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

A adoção da planilha de custos analítica é bastante recomendada, posto que, além de identificar os elementos que compõem o preço dos serviços, tornará possível a avaliação da exequibilidade das propostas na ocasião do certame, bem como será de suma importância para avaliação de eventuais desdobramentos contratuais futuros, como, por exemplo, o pedido de reequilíbrio contratual, ou de repactuação de preços, quando aplicável.

Segundo TORRES[1], *"a existência de planilhas é importante, porque facilita a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em um eventual reajuste".* Para o autor:

> Por exemplo, em um contrato de prestação de serviço, em que o motivo de repactuação for o aumento do piso salarial da mão de obra utilizada, que foi ampliado em 15%, isso não significará um aumento no valor do contrato neste patamar, pois, através das planilhas apresentadas na proposta, poder-se-á identificar a real ampliação do custo por parte da contratada, de forma a que o reajuste apenas mantenha a equação econômica original.

Assim, a não ser que a natureza do objeto da contratação torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos incidentes, tal planilha deverá ser elaborada, devendo indicar, no que couber, entre outros aspectos, todos os custos pertinentes à execução do serviço, inclusive custos adicionais que repercutam direta ou indiretamente sobre o preço mensal dos veículos utilizados, tais como: manutenção, seguro, lucro praticado pela licitante; tributos e contribuições incidentes; despesas administrativas e operacionais, dentre outros; cabendo à Administração avaliar, de acordo com cada modalidade de serviço, quais os demais elementos porventura incidentes, incluindo-os no modelo de planilha a ser adotada.

Às fls. 031/033 temos a planilha de formação de preços consolidada, sem que se possa ver no processo a planilha de custos feita de forma analítica, como acima indicado. Às fls. 133/135, consta justificativa subscrita pelo agente público responsável pela instrução processual, consignando que *"a exigibilidade de planilha detalhada de custos é imposta apenas para a formação de preços de serviços que, em razão da forma como são disponibilizados no mercado e das particularidades da demanda, permitem a decomposição objetiva das despesas inerentes à sua execução"*.

Em que pese as considerações descritas às fls. 133/135, <u>sugere-se</u> que a referida planilha ao menos seja requerida no certame, seja mediante anexo integrante do edital apresentada nos autos ou mediante inclusão de regra editalícia que deixe claro que será exigida dos futuros licitantes a apresentação de tal documento. Isso porque a descrição da composição dos custos unitários do serviço licitado permite abalizar analiticamente o preço estimado pela Administração e atender não só ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93,

[1] TORRES, Rony Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 9ª ed. Salvador: Jus Podium, 2018, pp. 127.

c/c art. 9º da lei nº 10.520/02, como também o previsto no art. 40, § 2º, II, da Lei de Licitações.

Desse modo, tal peça, quando feita com razoável precisão quanto aos valores de mercado, é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da Lei de Licitações. Nesse caso, diante da inabilidade e incompetência técnica deste órgão jurídico-consultivo para aferição quanto ao conteúdo da economicidade, a Administração Pública assume, por seus órgãos e setores competentes, o ônus e consequências dessa incumbência.

2.3 Minuta do edital

O Edital é o instrumento por meio do qual são estabelecidas as regras específicas do certame, a ele se vinculando a Administração Pública e os proponentes. É nesse sentido que a sua elaboração requer minucioso planejamento, a fim de que sejam fixadas as balizas necessárias para contratar a proposta mais vantajosa.

A fim de afastar favoritismos e preservar o princípio da isonomia, as regras contidas no edital devem ser precisas e objetivas, devendo ser descartadas exigências desnecessárias que obstruam a competitividade.

Quanto à confecção desse instrumento fundamental, nele a autoridade competente deverá justificar a necessidade de contratação e definir 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 (art. 4º, III, da Lei n. 10.520/2002).

O regulamento municipal aplicável ao Sistema de Registro de Preços, Decreto nº 706/2021, contém a seguintes previsão:

> Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:
> I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;
> II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;
> III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;
> IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;
> V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
> VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no *caput* do art. 12;

> VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;
> VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;
> IX - penalidades por descumprimento das condições;
> X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e
> XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

Veja-se, neste caso, que o edital de fls. 068/085 admite a possibilidade de utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes (*vide* cláusulas 16.7 a 16.9), ocasião em que o instrumento convocatório dispôs sobre a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, em obediência ao art. 9º, III, do Decreto nº 706/2021, acima transcrito.

Ainda, considerando a possibilidade de adesão, incluiu-se cláusula que dispõe sobre o limite do quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços, aos moldes do art. 22, § 4º, do referido Decreto:

> Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.
> (...)
> § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Assim sendo, a minuta de edital se encontra de acordo com as normas de regência.

2.4 Minuta do Termo de Referência

O Termo de Referência, devidamente aprovado pela autoridade competente, constitui documento inaugural da contratação, na medida em que se presta à orientação do futuro contratado, com relação àquilo que deverá fornecer, assim como da própria Administração, que com ele define exatamente as necessidades a serem atendidas mediante a celebração do ajuste.

Em sua elaboração, no caso sob análise, o órgão deve atentar para os requisitos descritos no artigo 9º, I e § 2º, do Decreto Municipal nº 206/2018:

> **Art. 9º** Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
> I – elaboração de termo de referência pela unidade requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

> (...)
> § 2º O termo de referência é o documento que deverá conter, de forma clara, concisa e objetiva, elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento, o valor estimado em planilhas de acordo com o preço do mercado, o cronograma físico-financeiro, se for o caso, o critério de aceitação do objeto, os deveres do contratado e do contratante, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, o prazo de execução e as sanções.

No caso específico dos autos, a minuta do Termo de Referência integrante do Edital encontra-se às fls. 075/090. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele deve ser consolidado em um documento oficial trazendo os elementos indicados no art. 9º, § 2º, acima, tais como "o valor estimado em planilhas de acordo com o preço do mercado", isto é, o memorial de cálculo que definiu a estimativa financeira do pretendido processo de aquisição.

O termo de referência foi ainda fundamentadamente aprovado, conforme artigo 9, II c/c §1º, do Decreto Municipal nº 206/2018:

> **Art. 9º** Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
> (...)
> II – aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
> (...)
> § 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que os apoiam, bem como os elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração.

Vale dizer que a justificativa, em regra apresentada pelo setor requisitante, há de ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração.

Nota-se que o Termo de Referência contemplou a razão da necessidade da contratação, as especificações técnicas dos itens e, ao se referir ao quantitativo, a Administração observou o art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/93[1], justificando as quantidades a serem adquiridas em função do consumo da Câmara e provável utilização.

2.5 Minuta do Termo de Contrato

A Lei de Licitações prevê as seguintes cláusulas necessárias nos contratos administrativos:

---

[1] Art. 15 (...)
§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:
(...)
II - a **definição** das unidades e das **quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis**, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

> **Art. 55**. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
> I - o objeto e seus elementos característicos;
> II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
> III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
> IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
> V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
> VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
> VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
> VIII - os casos de rescisão;
> IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
> X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
> XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
> XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
> XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

No que se refere à minuta de edital de fls. 080/092, não se recomenda ajustes.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei Federal nº 8.666/1993, entendemos pela continuidade do processo licitatório e seus ulteriores atos, com a observância da sugestão de que trata o item 2.2.7 deste opinativo.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

Santarém, 23 de janeiro de 2023

ALEXANDRE MARTINS MARIALVA:00490576265
Assinado de forma digital por ALEXANDRE MARTINS MARIALVA:00490576265
Dados: 2023.01.24 11:23:22 -03'00'

ALEXANDRE MARTINS MARIALVA
Procurador Jurídico
Câmara Municipal de Santarém
Mat. 120549-8