

Parecer jurídico nº 07/2019 – CMMB

Ref. Proc. Administrativo nº: 2019210501 – CMMB

Objeto: Registro de preço para eventual aquisição de materiais de consumo (gêneros alimentícios, água mineral, expediente, higiene e limpeza, copa e cozinha, descartáveis e suprimentos de informática), para atender a Câmara Municipal de Magalhães Barata.

Assunto: Parecer sobre registro de preço.

EMENTA: Registro de preço. Aquisição de materiais de consumo. Requisitos legais. Pelo deferimento da medida e do processo administrativo. Manifestação jurídica essencial.

I BREVE HISTÓRICO

A nobre Comissão de Licitação do Município de Magalhães Barata encaminhou os autos do processo administrativo em tela a este Procurador, solicitando manifestação quantos os atos até aqui praticados, tendentes ao registro de preço para eventual aquisição de materiais de consumo, para atender a Câmara Municipal de Magalhães Barata.

Constam dos autos, os seguintes documentos:

1. Solicitação de aquisição de material/serviço;

2. Termo de Referência;
 3. Cotações de preços;
 4. Confirmação sobre a existência de disponibilidade orçamentária;
 5. Autorização para abertura de procedimento licitatório;
 6. Minuta de edital;
 7. Justificativa para a contratação;
 8. Minuta do contrato a ser assinado.
- Eis o sucinto relatório.

II A NECESSIDADE DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Por óbvio que o encaminhamento dos processos administrativos a este Procurador referentes às contratações diretas através de dispensa de licitação, mesmo quando de pequeno valor, têm como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria

Vale ressaltar, ainda, que o parecer jurídico propõe-se analisar possíveis irregularidades no procedimento, com possibilidade de saneamento, assessorando o ente público na tomada de suas decisões, apontando-lhes os fundamentos jurídicos existentes e as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.

Dessa maneira, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. As questões que envolvam

a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas ao longo deste parecer.

III DO DIREITO

III.1 DA AUTUAÇÃO E REGISTRO DO PROCESSO

Analisando-se o presente procedimento administrativo, é possível extrair que fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e registrado, na forma exigida pelo artigo 38, *caput*, c/c artigo 4º, todos da Lei nº 8.666/93. Além disso, suas folhas foram sequencialmente numeradas e rubricadas.

III.2 SOBRE A DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA

Segundo o artigo 14, da Lei nº 8.666/93, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Igual disposição é albergada no artigo 7º da mesma lei, no que toca às hipóteses de obras e serviços, situação que é repetida no *caput* do artigo 38 do referido diploma normativo. No caso ora em análise, consta nos autos declaração da existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão, constando a autorização da autoridade competente para a contratação pretendida.

III.3. DO PREGÃO

O pregão é a modalidade de licitação, realizada de forma presencial ou eletrônica, pela qual a Administração Pública seleciona a melhor oferta, visando à contratação de bens e serviços comuns.

É prevista pela Lei nº 10.520/2002, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nova modalidade de licitação denominada pregão. Divide-se em duas espécies: presencial e eletrônico. Aquele se caracteriza pela presença, em ambiente físico, dos agentes da Administração e dos interessados em participar ou acompanhar o processo licitatório. Este, por sua vez, processa-se em ambiente virtual, mediante a utilização da tecnologia de informação.

O pregão é a sexta modalidade de licitação, agregando-se às modalidades definidas na Lei 8.666 de 1993, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A Lei nº 8.666/93 será utilizada subsidiariamente, ou seja, sempre que houver omissão.

O artigo 1º da Lei nº 10.520/02 afirma que o pregão foi criado para a aquisição de bens e serviços comuns, que podem ser definidos, como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

Muito se discute sobre a abrangência da aplicação deste instrumento licitatório, tendo na doutrina interpretações tanto restritivas quanto ampliativas. No entanto, pode-se afirmar, com certa tranquilidade, que bens e serviços comuns são aqueles que

não demandam significativas exigências técnicas e que podem ser encontrados com facilidade no mercado.

Aliás, o Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 188/2010 decidiu que:

Ainda que os serviços objeto da licitação possam sugerir, a priori, certa complexidade, não há óbices para que sejam enquadrados como serviços comuns, eis que pautados em especificações usuais de mercado e detentores de padrões objetivamente definidos no edital.

Decidiu ainda: "É possível o uso de pregão para a aquisição de equipamento eletrônico sem singularidade e amplamente disponível no mercado" (acórdão nº 1105/2007).

Portanto, a modalidade escolhida se amolda ao Princípio da Legalidade, pois trata-se de contratação de pessoa jurídica para Aquisição de gêneros alimentícios, água mineral, expediente, higiene e limpeza, copa e cozinha, descartáveis e suprimentos de informática para atender a Câmara Municipal de Magalhães Barata.

III.4. DO REGISTRO DE PREÇO

O Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Não é uma nova modalidade de licitação. Após efetuar os procedimentos, é assinada Ata de Registro de Preços - ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas. Para Hely Lopes Meirelles:

Registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados (Licitação e Contrato Administrativo, 2014).

É importante ressaltar que o Sistema de Registro de Preços - SRP não é uma modalidade de licitação como as previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 1º da Lei nº 10.520/02. É uma maneira de realizar aquisições de bens e contratações de serviços de forma parcelada, isso porque no SRP, a Administração Pública não fica obrigada a contratar.

O Sistema de Registro de Preços está disciplinado no artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constando no art. 11 da Lei nº 10.520/02:

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.

Aliás, o Decreto Federal nº 7.892/2013, em seu art. 3º, diz quais as hipóteses nas quais o Registro de Preço poderá ser adotado, vejamos:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

A Lei nº 8.666/1993, inciso I, § 3º, art. 15, estabelece que a licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço.

Posteriormente, a Lei nº.: 10.520/2002, em seu art. 11, estabeleceu que 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 8.666/1993, poderão adotar a modalidade pregão.

O SRP pode ser utilizado na aquisição de bens ou na contratação da prestação de serviços, porém, dois aspectos devem ser observados, cumulativamente, à realização de licitação para registro de preços.

O primeiro remete às hipóteses permissivas da adoção do SRP previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 - necessidade de contratações frequentes; aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; atendimento a mais de um órgão ou entidade; e quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O segundo aspecto diz respeito à modalidade de licitação a ser utilizada no certame, haja vista haver duas possibilidades: pregão e concorrência. Em relação à primeira possibilidade, cabe destacar que o objeto licitado deve apresentar características de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado.

Portanto, não há dúvidas de que a aquisição de materiais de consumo conforme descrições no Termo de Referência do presente procedimento administrativo podem ter seu processo de contratação realizado na modalidade Pregão, mediante Sistema de Registro de Preço.

III.5. Da Fase Interna do Certame

Verifica que restaram parcialmente atendidos os pressupostos impostos pela norma trazida pelo Art.3º da Lei nº 10.520/02, que regulamenta a fase preparatória dessa modalidade de licitação:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

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.

§ 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.

Pelo rol documento acostados ao presente procedimento, devidamente analisados por esta procuradoria jurídica consultiva, verifica-se que se encontram parcialmente atendidas tais exigências.

III.6. Da Fase Externa do Certame

Resta doravante necessário verificar o atendimento dos requisitos da fase externa do certame para deflagração do processo licitatório, mormente o edital do certame e seus anexos.

Quanto ao edital do certame, isso pela minuta ofertada a esse órgão consultivo, vislumbra-se atendimento do disposto no Art.4º da norma legal:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - A convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - Do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - Do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

Todavia, quando da realização de licitação para registro de preços, o instrumento convocatório deverá contemplar, além do estabelecido nos normativos que regulamenta a modalidade licitatória escolhida, bem como o descrito no Art.40 da Lei 8.666/1993 e o descrito no art. 9º, do Decreto nº 7.892/2013.

Vislumbramos que o edital preenche os requisitos exigíveis no inciso XI, do art. 9º, do Decreto nº 7.892/2013. Aliás, a partir do art. 22 do referido Decreto, encontram-se os requisitos específicos para que a adesão à ata seja legítima. Assim rezam os dispositivos:

Por fim, com relação ao edital, destacamos que atende às determinações contidas no ordenamento jurídico. No que concerne a minuta da Ata, temos que a mesma obedece aos ditames legais, prevendo inclusive o prazo de vigência e condições mínimas para adesão. Desse modo, há legalidade quanto a escolha da modalidade e maneira de sua execução, assim como na adoção do sistema de registro de preços.

Quanto a análise da minuta do termo do contrato, este se encontra de acordo com as exigências.

III.7. SOBRE A JUSTIFICATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Deste modo, a decisão para contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato.

Em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

Há que se ponderar, ainda, que justificar a abertura de um processo para contratação significa demonstrar previamente, de maneira metódica e didática, as razões pelas quais a Administração está a contratar esse ou aquele objeto, inclusive quanto ao aspecto quantitativo. Ou mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro.

Consta nos autos que o objetivo da contratação é dar maior transparência aos atos praticados pela Câmara de Magalhães Barata, ampliando os mecanismos de fiscalização por parte da sociedade e aos demais órgãos fiscalizatórios, garantindo o acompanhamento da efetiva aplicação dos recursos públicos aos fins a que se destinam, com a devida publicação de editais, contratos, homologação, extratos e outros que se fizerem necessários nos jornais de grande circulação e imprensas oficiais, considera a necessidade de publicação no Diário

Oficial da União, conforme institui a Lei nº 9.666/93, dos editais de licitação e outros documentos.

III.8 SOBRE A PESQUISA DE PREÇOS E A ESTIMATIVA DO GASTO

Com relação à justificativa de preço, convém mencionar que a ampla e adequada pesquisa de preços permite a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, define os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, conforme dispõem os arts. 7º, §2º, II; 15, V, § 1º; 40, §2º, II; 43, IV e V, todos da Lei nº 8.666/93.

Cabe destacar, ainda, que deve a Administração ter presente a importância da pesquisa de preço, no sentido de que o preço indicado reflita, efetivamente, o preço encontrado no mercado consumidor pertinente, analisando caso a caso o preenchimento desta exigência de acordo com os elementos que dispuser.

III.9 SOBRE A MINUTA DE CONTRATO

Os requisitos básicos dos contratos administrativos estão elencados artigo 55 da Lei nº 8.666/93:

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.

Assim, cumpre-se todos os requisitos legais na minuta de contrato juntado aos autos.

IV. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, uma vez que todos os requisitos para a continuação do procedimento de Registro de Preço pela Câmara Municipal de Magalhães Barata foram plenamente atendidas, resguardados ainda o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos, visto que a minuta do edital, bem como pela conformidade da Ata de Registro de Preço estão em conformidade com as normas pertinentes.

Deste modo, pugna-se pela deflagração do processo licitatório.

Dê-se ciência da presente manifestação à Ilustríssima Presidente da Câmara Municipal de Magalhães Barata e à Presidente da Comissão de Licitação e Contratos Administrativos.

É o parecer.

Magalhães Barata-Pa., 23 de maio de 2019.

VINICIUS AUGUSTUS MORAIS SÁ

Assessor Jurídico da Câmara dos Vereadores de Magalhães Barata