



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



**PARECER Nº. 176/2022**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 8884/2022**

**ASSUNTO:** aquisição de veículos para a Câmara Municipal de Rio Branco

**INTERESSADO:** Coordenadoria de Licitações e Contratos.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.  
PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE  
REGISTRO DE PREÇOS. COMPRAS.  
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS. 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 pela Coordenadoria de Licitações e Contratos, nos autos do procedimento administrativo nº. 8884/2022, no qual se objetiva a aquisição de veículos automotores para uso da Câmara Municipal de Rio Branco/AC, pelo sistema de registro de preço, menor preço por item.

São os principais documentos que integram os autos:

- i. Pedido de bens e serviços nº. 004/2022 (p. 01);
- ii. Despachos de encaminhamento dos autos pela Presidência e 1ª Secretaria (p. 02/03);
- iii. Primeiro termo de referência no qual consta o objeto, a justificativa da contratação e as disposições atinentes à execução dos serviços (p. 04/13);
- iv. Cotação de preços realizada por meio da juntada de orçamentos de fornecedores privados e contratação firmada por outro órgão (p. 14/33);
- v. Mapa comparativo de preço (p. 34);
- vi. Despacho de encaminhamento dos autos da Diretoria Executiva para a Diretoria Financeira, solicitando dotação orçamentária com resposta positiva (p. 35/36);
- vii. Despacho da Presidência de autorização da realização do procedimento de compra (p. 37);
- viii. Primeira minuta do edital da licitação e de seus respectivos anexos (p.38/92);
- ix. Despacho da Coordenadoria de Licitações e Contratos, solicitando a emissão de parecer jurídico (p. 93);

- x. Despacho da Procuradoria-Geral apontando a necessidade de correções na instrução do procedimento (p. 94/95);
- xi. Novo termo de referência (p. 96/105);
- xii. Despacho de remessa dos autos da Diretoria Executiva para a Procuradoria e depois para a Coordenadoria de Licitações e Contratos (p. 106/107);
- xiii. Nova minuta do edital da licitação e de seus respectivos anexos (p. 108/160);
- xiv. Despacho da Coordenadoria de Licitações e Contratos solicitando nova análise e emissão de parecer jurídico (p. 161);

É o relatório. Segue o parecer.

## 2 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

No caso em tela, pretende-se a aquisição de veículos automotores, os quais podem ser caracterizados como “bens e serviços comuns”, conforme se depreende do descrito no Termo de Referência de p. 04/13-96/105.

Atestada a natureza comum dos bens e serviços 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



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



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 - menor preço por item, 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 apenas nos casos de comprovada inviabilidade do primeiro e evidenciada vantagem econômica.

Nessa esteira, nos manifestamos pela adequação da modalidade licitatória eleita (pregão presencial pelo sistema de registro de preços), concordando ainda com o tipo de licitação escolhido para a aquisição pretendida (menor preço por item).

### **3 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

#### **3.1 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

Quanto à 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 ou do produto, 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 de serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



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, a justificativa da contratação encontra-se às p. 5 e 97 (item 3 do Termo de Referência), estando adequada aos parâmetros supracitados, uma vez que destinada ao suporte das atividades externas desempenhadas pela Câmara Municipal de Rio Branco/AC, estando baseada em quantitativo e finalidades previamente definidos no Termo de Referência.

### 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, a autorização juntada à p. 37 menciona apenas um dos veículos indicados no TR, devendo ser ajustada ao referido termo ou, vice-versa, os termos do TR e demais documentos serem restringidos ao constante na declaração.

### 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, em análise preliminar foram recomendadas as correções indicadas no despacho de p. 94/95.

Analisada a nova minuta apresentada (p. 96/105 e 129/134), observa-se que foram atendidas as recomendações prescritas anteriormente.

**Contudo, verificou-se que na descrição do objeto veículos de passeios (item 2), há indicação de biocombustível como meio de combustão do motor, o**

**que não parece razoável ante as opções de abastecimento disponíveis no município de Rio Branco - AC. Dessa forma, necessário retificar a indicação na descrição do objeto e no anexo do TR. O mesmo valendo para o edital e seus anexos.**

Ademais, verificou-se que as sanções previstas no item 10 do TR apenas foram conceituadas, havendo necessidade da indicação das hipóteses de aplicação de cada uma delas. Necessário especificar as hipóteses de aplicação replicando nos itens 22 do edital e na cláusula nona do contrato.

Por último, assinalamos que o prazo previsto no item 8.14 deve remeter à garantia, conforme o estipulado no item 11.2. Sugestão de redação:

8.14: Todos os componentes semelhantes deverão ser intercambiáveis e as peças de reposição deverão ser de qualidade igual ou superior às peças originais, observado o disposto no item 11.2.

Outrossim, sugerimos que no item 8 do termo de referência seja acrescido que o emplacamento e o licenciamento serão obrigações da contratada.

Por fim, o prazo indicado nos itens 5.7 e 15.5 do TR devem ser os mesmos, de modo que este deve ser compatibilizado com aquele.

### 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 da 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 orçamentos<sup>1</sup>, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.<sup>2</sup> É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do produto ou serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Com o intuito de verificar o custo da contratação e obtenção do valor de referência para o certame, o Órgão realizou pesquisa de valores através de consulta a potenciais fornecedores locais, porém, considerando o previsto nos itens 11.1 e 11.3 do Termo de Referência, que acarretam outros custos e obrigações além da entrega dos veículos, é necessário verificar se tais exigências foram consideradas na pesquisa de preços de p. 14/33. Caso contrário, é preciso dimensionar o impacto

<sup>1</sup> Acórdãos nº 980/2005, nº 3.219/2010, ambos do Plenário, e nº 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

<sup>2</sup> Nesse sentido, dispõem os Acórdãos nº 663/2009 e nº 3.219/2010 do Plenário do TCU.

das exigências nos preços já coletados e em havendo alteração substantiva, realizar nova coleta de preços.

Outrossim, a pesquisa foi baseada quase que exclusivamente em consulta direta a fornecedores locais, sem apresentação de justificativa para tanto. Vale lembrar que a pesquisa de preços deve ter como referência a consulta a sistemas de bancos de preços e contratações similares firmadas por outros órgãos.

Nessa esteira, a Administração deve complementar a coleta de preço junto a aquisições similares de outros órgãos públicos ou justificar a impossibilidade de fazê-lo, após considerar se as alterações do termo de referência acima referidas acarretarão alterações significativas de preço dos objetos a serem licitados.

### 3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

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.

No caso dos autos, ainda que não obrigatória como documentação prévia foi informada a dotação orçamentaria baseada no preço médio estimado da contratação (p. 36).

### 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.

Seguem, portanto, as recomendações que entendemos pertinentes:

#### 3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito (p.108/127)

Em análise preliminar foram recomendadas as correções indicadas no despacho de p. 94/95.

Analisada a nova minuta apresentada, observa-se que foram atendidas as recomendações prescritas, todavia acrescentamos as seguintes observações:

Item 02.01: a descrição do item 2 da tabela indica biocombustível como sendo o tipo de combustível adequado, o que parece não ser mostrar razoável ante as opções de abastecimento disponíveis no município. Necessário retificar a indicação em todas as tabelas constantes no edital e anexos.

Item 7.2: retificação do limite da receita bruta das ME e EPP - o correto é 4.8 milhões.

Item 9: inserir alínea consignando que a proposta deve conter a indicação da marca, conforme item 15.2 do TR. Inserir essa observação na tabela do Anexo V.

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



Item 10.4, alínea "g": manter a redação somente até "inabilitação do licitante". O restante da redação está confusa, dificultando a sua compreensão.

Item 15.04: adequação da redação ao previsto no art. 11, II, do Decreto Municipal nº 717/2015, que orienta a formalização do cadastro de reserva da ARP.

Item 17.09: acrescentar que essa obrigação é da contratada.

Item 17.11: adequar a redação ao consignado no item 5.11 do TR.

Item 16.05: suprimir, pois em desconformidade com o previsto no item 21.1.

Item 19.08: substituir "neste Termo de Referência" por "no Termo de Referência".

Item 22: especificar as sanções, conforme apontado no item 3.3 deste parecer.

Item 23.14: adequar redação do item àquela sugerida no item 3.3 deste parecer quanto à garantia das peças.

3.6.2 – Da minuta da ata de registro de preços (p. 141/145)

Item 05: retificar a redação do título para "reajuste dos preços registrados".

Item 06, alínea "a": retificar a redação do item para "não aceitar rever o preço registrado nas hipóteses previstas no item 05, alínea "a" desta Ata".

3.6.3 – Da minuta do contrato (p. 146/154)

Cláusula segunda, 2.1: retirar a indicação a Lei nº 11.771/08, Lei nº 12.974/14 e Resolução nº 400/16 da ANAC.

Cláusula terceira, 3.1: retirar o vocábulo "estimado", porquanto o contrato será firmado em quantia determinada.

Cláusula terceira, 3.2: adequar o prazo de vigência à garantia contratual. Vide itens 7 do TR e 21 do Edital.

Cláusula quarta: seguir o padrão de numeração de itens adotado no restante do documento. O mesmo vale para a cláusula quinta.

- adequar o prazo àquele previsto no item 8.7 do TR.

- no item XV, adotar a forma de redação indicada no item 3.3 deste Parecer.

Cláusula sexta, 6.9: deixar claro que se trata de obrigação da contratada.

Cláusula sexta, 6.11: adequar a redação ao consignado no item 5.11 do TR (p. 99).

Cláusula nona, 9.1: especificar as sanções, conforme apontado no item 3.3 deste parecer.

Cláusula décima quinta, 15.5: substituir "aditivo" por "contrato".

Cláusula décima oitava, 18.2: retirar. A exigência deve constar apenas no TR e no edital.





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



Cláusula décima oitava, 18.5: adequar ao prazo indicado no item 5.7 do termo de referência.

#### **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 a 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, aplica-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, observa-se dos valores consignados no mapa de preços de p. 34 que não se trata de licitação exclusiva ME e EPP.

#### **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.





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



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. 8884/2022, cujo objeto é a aquisição de veículos para uso da CMRB, necessita das adequações mencionadas nos tópicos 3.2, 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 Coordenadoria de Licitações e Contratos para as devidas correções.

Rio Branco – AC, 13 de maio de 2022.

**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144