



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU

PARECER JURÍDICO N.º 1247/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 763/2023 1DOC

DA: ASSESSORIA JURÍDICA

PARA: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: MINUTA DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N.º XX/2023, QUE TEM POR OBJETO REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS GRÁFICOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS, COM A FINALIDADE DE ATENDER ÀS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU.

EMENTA: PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA PARA REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS GRÁFICOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS. MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. LEI N.º 10.520/02. ATO N.º 13/2021. POSSIBILIDADE. LEGALIDADE.

I) RELATÓRIO.

A Comissão Permanente de Licitação da Câmara Municipal de Aracaju, em atenção ao que dispõe o artigo 38, parágrafo único e inciso VI, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas posteriores alterações, encaminha à Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Aracaju, para exame e aprovação, a Minuta do Edital referente ao Pregão Eletrônico para registro de preços para futura contratação de empresa especializada para a aquisição de materiais gráficos e

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

prestação de serviços gráficos, com a finalidade de atender às necessidades da Câmara Municipal de Aracaju.

Para a referida análise, ocupou-se esta Assessoria dos documentos acostados aos autos:

1. Documento de oficialização de demanda; 2. Cotação de Preços, Certidão de mercado, mapa comparativo e orçamentos; 3. Estudo Técnico Preliminar; 4. Termo de Referência; 5. Autorização para Abertura da Licitação n.º 132/2023; 6. Minuta do edital n.º XX/2023, Minuta da Ata de Registro de Preços n.º XX/2023 e demais anexos; 7. Parecer Técnico do Controle Interno n.º 75/2023. 8. Portaria n.º 2472, de 09 de outubro de 2023, que designa Pregoeiro e Equipe de Apoio.

É o relatório, fundamento e opino.

II) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

Primeiramente, cumpre esclarecer que compete a essa Assessoria Jurídica, única e exclusivamente, prestar assessoria técnico-jurídica, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, os quais estão reservados à esfera do mérito administrativo, de exclusiva responsabilidade do administrador da coisa pública, nem tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses anormais.

O ordenamento brasileiro, em sua Carta Magna (art. 37, inciso XXI), determinou a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras realizados pela Administração no exercício de suas funções.



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Cumpra-se observar que a licitação em apreço encontra embasamento na Lei n.º 10.520/02 e, subsidiariamente, na Lei n.º 8.666/93, bem como no Decreto Federal n.º 10.024/19 e no Decreto Federal n.º 7.892 de 2013 e na Lei Complementar n.º 123/06, além do Ato n.º 13/2021 e do Ato n.º 02/2022, ambos desta Casa Legislativa.

Verifica-se pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados. Quanto à adoção da modalidade Pregão Eletrônico, para atender ao Setor Interessado, há que se tecer algumas considerações.

A Lei n.º 10.520/02, que disciplina esta modalidade, dispõe em seu art. 1º, parágrafo único:

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.

Pela leitura retroapresentada, constata-se que o objeto do processo em análise (Sistema de Registro de Preços para aquisição de materiais gráficos e prestação de serviços gráficos) pode ser classificado como “comum”, tendo em vista que não se trata de objeto de maior complexidade e que não possui nenhuma especificidade que prejudique a elaboração da proposta.

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

Quanto à minuta de edital encartada nos autos, esta atende ao que determina o art. 40 da Lei n.º 8.666/93, trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Lei n.º 10.520/2002, Lei n.º 8.666/93 e ainda atenderá aos benefícios previstos na Lei Complementar n.º 123/2006, a qual trata dos benefícios e diferenciado tratamento às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; além do local, dia e horário para recebimento dos documentos e propostas de preço.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; o critério de julgamento; formas de contato com a Comissão Permanente de Licitação - CPL para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajuste; relação dos documentos necessários à habilitação e as minutas da ordem de fornecimento e da ordem de serviço.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado para definição do valor estimado da contratação, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade.

Consta nos autos a pesquisa de preços, presente na Certidão da Pesquisa de Preços, que foi efetivada baseando-se analogamente na Instrução Normativa n.º 73/2020, com realização de pesquisa direta, além da consulta aos Sistemas “Fonte de Preços” e “Licitanet”. Assim, foi efetivada pesquisa direta com fornecedores, por meio de cotação por e-mail, com orçamentos de 4 empresas, calculando-se a média de preços mensal e anual para estipular o valor estimado da licitação. Dessa forma, o orçamento estimativo foi fundamentado em pesquisa de preços com base em mais de 3 orçamentos, em conformidade com o entendimento do TCU.



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

Impende destacar que o Sistema de Registro de Preços possui respaldo no art. 15 da Lei n.º 8.666/93 e no art. 7º, §§ 1º e 2º, do Decreto Federal n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, *in verbis*:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)”

“Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, **ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.**

§ 1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.”

O referido sistema traz a possibilidade de o gestor conduzir um procedimento licitatório com o devido planejamento, evitando, desta maneira, as urgências para o atendimento das necessidades da Administração Pública.

Vale destacar que, tendo em vista ser uma possibilidade de apenas registrar os preços mais acessíveis e em conformidade com o mercado, não será necessário comprometer o orçamento com empenho global do valor licitado, pois, desta maneira, ficaria descaracterizado o sistema utilizado.

Em se tratando de licitação para registro de preços, conforme Orientação Normativa da AGU n.º 20/2009, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato ou documento que o substitua nos termos do artigo 62, caput, da Lei Federal n.º 8.666/1993, *in verbis*:

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU

Orientação Normativa/AGU nº 20, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, ps. 14 e 15) - “Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”. REFERÊNCIA: arts. 15 e 38, caput, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 3º do Decreto nº 3.931, de 2001; Acórdãos TCU 3.146/2004 – Primeira Câmara e 1.279/2008-Plenário.

Deve-se considerar que a obtenção da proposta mais vantajosa busca observância fiel ao princípio da isonomia, já que a compra a ser realizada será para uma futura contratação, em que a Administração Pública firmará um compromisso por meio de uma “Ata de registro de preços”, em que, se for necessário determinado produto registrado, o licitante vencedor estará obrigado ao fornecimento dentro do prazo de validade da referida Ata.

Nesse passo, após a homologação da referida licitação, é importante destacar que a vigência da Ata de Registro de Preços não deverá ser superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, além de que a contratação decorrente da referida ata deverá cumprir os ditames da lei de Licitações e Contratos e do instrumento convocatório, e a sua assinatura deverá ser realizada no referido prazo.

É de bom alvitre destacar que a Lei Complementar n.º 123/2006 confere tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas. O tratamento diferenciado e favorecido das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é uma previsão contida na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 170, IX, e 179, e busca impulsionar a atuação das pequenas empresas no mercado.

Acerca dos licitantes optantes do Simples Nacional, o Tribunal de Contas da União, em composição plenária, definiu algumas orientações para inclusão nos editais de licitação para os casos em que algum licitante/contratado optante incida em alguma vedação da Lei Complementar n.º 123/2006.

Vejamos:

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

“9.2 dar ciência à Companhia Energética de Alagoas (CEAL), quanto à necessidade de incluir nos editais de suas licitações disposição no sentido de que, em ocorrendo as hipóteses de que tratam os arts. 17, inciso XII, e 30, inciso II, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, seja vedada à licitante, optante pelo Simples Nacional, a utilização dos benefícios tributários do regime tributário diferenciado na proposta de preços e na execução contratual (com relação ao recolhimento de tributos), ressaltando que, em caso de contratação, estará sujeita à exclusão obrigatória desse regime tributário diferenciado a contar do mês seguinte ao da assinatura do contrato, nos termos do art. 31, inciso II, da referida lei complementar, conforme já decidido neste Tribunal no Acórdão 797/2011-TCU-Plenário;” (ACÓRDÃO 341/2012 - PLENÁRIO)

Assim, sugere-se que seja incluída cláusula no edital n.º XX/2023 no sentido acima explicitado, isto é, caso o licitante incida em alguma hipótese de vedação à opção pelo Simples, do art. 17, inciso XII, e 30, inciso II, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, seja vedada a tal licitante, optante pelo Simples Nacional, a utilização dos benefícios tributários do regime tributário diferenciado na proposta de preços e na execução contratual (com relação ao recolhimento de tributos), e que, em caso de contratação, estará sujeito à exclusão obrigatória desse regime tributário diferenciado a contar do mês seguinte ao da assinatura do contrato, nos termos do art. 31, inciso II, da referida lei complementar, devendo a Câmara Municipal de Aracaju repassar à Administração Tributária eventual descumprimento.

Ademais, o Decreto Municipal n.º 3393/2011, que regulamenta e disciplina a utilização da Nota Fiscal Eletrônica de Serviços e outros documentos eletrônicos no Município, determina obrigações tributárias acessórias para a Administração Pública Municipal.

O art. 33 desse decreto regula especificamente o RANFS:

Art. 33. O Registro Auxiliar de Nota Fiscal de Serviço - RANFS, conforme modelo do Anexo IV, deverá ser exigido pelas pessoas jurídicas de direito público ou privado estabelecidas neste Município sempre que

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

contratarem serviços de prestadores sediados fora deste Município e cuja Nota Fiscal não seja autorizada por este.

§ 1º O Registro Auxiliar de Nota Fiscal de Serviço - RANFS é um documento emitido no endereço eletrônico do Município e conterá todas as informações relativas a uma nota fiscal.

§ 2º Os prestadores de serviços sediados fora do Município de Aracaju devem emitir o Registro Auxiliar de Nota Fiscal de Serviço - RANFS a cada serviço prestado, através de prévio cadastro na página eletrônica do Município. (Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 4853 DE 03/06/2014).

Assim, as pessoas jurídicas de direito público que sejam tomadoras de serviço devem exigir que os prestadores de serviço sediados fora do Município de Aracaju se cadastrem na página eletrônica e emitam o Registro Auxiliar de Nota Fiscal de Serviço - RANFS a cada serviço prestado, sob pena da multa do art. 35, § 2º desse decreto.

Desse modo, **sugere-se que seja incluída uma cláusula na minuta do edital n.º XX/2023 definindo que, para fins de pagamento, o contratado para prestação de serviços sujeitos a ISS sediado fora do Município de Aracaju seja obrigado a se cadastrar na página eletrônica do Município e a emitir o Registro Auxiliar de Nota Fiscal de Serviço - RANFS a cada serviço prestado.**

No tocante ao **item 7.a do Parecer Técnico do Controle Interno, em que se observou que “A Minuta do Edital traz a exigência de Balanço Patrimonial, diferentemente do Termo de Referência, verificar a necessidade ou não;”, passa-se a analisar.**

Tal previsão constante na minuta do edital está em conformidade com o art. 31 da Lei n.º 8.666/93, configurando um dos possíveis requisitos para qualificação econômico-financeira.

Vejamos: “A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;”

Conforme entende a doutrina majoritária, seguida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, os requisitos contidos no art. 31 da Lei n.º 8.666/93 são requisitos máximos, e não mínimos, ficando a critério da Administração qual ou quais deles serão exigidos, tendo em vista, por exemplo, as características dos objetos a serem licitados e o respeito à competitividade.

O Ministro José Delgado, do Superior Tribunal de Justiça, explicita:

Ora, a redação do caput do 31 da Lei nº 8.666/93 é expressa em prescrever que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira “limitar-se-á” àquela enumerada nos seus incisos, evidenciando tratar-se de rol taxativo. A doutrina especializada, em uniformidade, adota tal entendimento: [...] “O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos. Essa interpretação foi adotada pelo próprio STJ, ainda que examinando a questão específica da qualificação econômica. Determinou-se que ‘não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do art. 31, da Lei 8.666/93 (REsp nº 402.711/SP, rel. Min. José Delgado)

Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente do STJ:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8.666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO. 1. A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inciso I), para fins de habilitação. 2. In Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU

casu, a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital. 3. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8.666/93. 4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes. 5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação. 6. Recurso improvido. (Primeira Turma. Recurso Especial nº 402.711/ SP. Relator: Ministro José Delgado.)

Considerando que o Termo de Referência deve conter a forma e critérios de seleção do fornecedor, deve o setor responsável definir os critérios de qualificação econômico-financeira que serão exigidos na presente licitação e firmar expressamente no Termo de Referência e na Minuta do Edital tais critérios de maneira uniforme, sendo **possível, justificadamente, exigir apenas a Certidão Negativa de Falência em ambos os documentos.**

No tocante à possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão não participante, declarou-se no Termo de Referência na cláusula 11 apenas que as regras relacionadas à adesão, por órgão não participante, constarão na minuta de Ata de Registro de Preços, devendo obedecer à legislação vigente.

No entanto, na Minuta do Edital e na Minuta da Ata de Registro de Preços, não foi apresentada nenhuma regra específica sobre eventual adesão.

Na Minuta do Edital, em sua cláusula 20, **repetida** na cláusula 31, cláusulas específicas sobre a VALIDADE E ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, apenas tratou do prazo de vigência da ata e deferiu a gestão da ata para posterior Portaria emitida pelo Contratante, sem versar sobre a adesão de órgão não participante.



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU

Na Minuta da Ata de Registro de Preços, por sua vez, reproduziram-se as mesmas disposições.

Desse modo, **sugere-se que sejam previstas na Minuta da Ata de Registro de Preços, justificadamente, disposições específicas sobre a possibilidade ou não de adesão à futura ata de Registro de Preços por órgão não participante, em conformidade com o Capítulo IX do Decreto n.º 7.892/2013, de modo a respeitar o princípio da isonomia em face dos licitantes.**

Outrossim, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei n.º 8.429/92, observando-se, ainda, o teor da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei n.º 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), além da própria Lei de Licitações no Capítulo IV, de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

III) CONCLUSÃO.

Por todo o exposto, opina-se pela **POSSIBILIDADE** de prosseguimento do processo, relativo ao Pregão Eletrônico de n.º XX/2023, referente a Sistema de Registro de Preços para contratação de empresa especializada para a aquisição de materiais gráficos e prestação de serviços gráficos, com a finalidade de atender às necessidades da Câmara Municipal de Aracaju, desde que **seguidas as recomendações aqui aduzidas, sem prejuízo dos apontamentos realizados no Parecer Técnico do Controle Interno.**

É o parecer, SMJ.

Aracaju (SE), 07 de dezembro de 2023.

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



**ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU**

Thiago Guimarães Santos Meneses
Procurador Judicial

Pça: Olímpio Campos, 74 – CENTRO CEP. 49010-010



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: CA63-D96D-C2E3-47E3

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



THIAGO GUIMARÃES SANTOS MENESES (CPF 046.XXX.XXX-62) em 07/12/2023 13:52:37
(GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cmaracaju.1doc.com.br/verificacao/CA63-D96D-C2E3-47E3>