



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Assessoria Jurídica

Processo Administrativo n° : 0005227-69.2020.2019.8.01.0000
Local : Rio Branco
Unidade : ASJUR
Relator : Presidência
Requerente : CPL
Requerido : Tribunal de Justiça do Estado do Acre
Assunto : Pregao Eletrônico - Formação de registro de preços para eventual aquisição de material de consumo, por demanda, para prestar assistência técnica nos equipamentos do Poder Judiciário, garantindo a continuidade dos trabalhos mediante consertos dos equipamentos de informática.

PARECER

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO (SRP)**, do tipo **MENOR PREÇO POR ITEM**, que tem por a formação de registro de preços para eventual aquisição de material de consumo, por demanda, para prestar assistência técnica nos equipamentos do Poder Judiciário, garantindo a continuidade dos trabalhos mediante consertos dos equipamentos de informática, conforme as condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e anexos.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de aquisição (Evento Sei nº 0854484)
- b) Decisão autorizando a abertura do certame (Evento SEI nº 0867651);
- c) Termo de Referência / justificativa (Evento SEI nº 0854495);
- d) Coleta de preços (Evento SEI nº 0858916, 0858918 e 0858922);
- e) Mapa de preços (Evento SEI nº 0858925);
- f) Portaria da Comissão de Licitação (Evento SEI nº 0869533);
- g) Minuta CPL (Evento SEI nº 0869534);
- h) Estudo Técnico Preliminar (Evento SEI nº 0859229), e
- j) Despacho nº 18457 - PRESI/DILOG/CPL, encaminhando os autos à ASJUR (Evento SEI nº 0869533).

Vieram os presentes autos a esta Assessoria Especial Jurídica, para fins do artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1.993 (Estatuto Federal Licitatório).

É, em síntese, o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A presente abordagem restringe-se às questões jurídicas envolvendo os processos licitatórios relacionados especificamente a Pregões Eletrônicos para aquisição de bens ou serviços, mediante o Sistema de Registro de Preços, de interesse do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.

É cediço que o Sistema de Registro de Preços - SRP se trata de um procedimento licitatório, que se efetiva por meio das modalidades de licitação denominadas pregão ou concorrência, para fins de registro formal de preços, relativos a serviços ou bens, concedendo à Administração Pública, no momento em que entender oportuno, a possibilidade de futura contratação nos moldes do melhor preço registrado.

Neste sentido é o que leciona a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra: *Direito Administrativo*. 30a. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, in verbis:

"O objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação. O fato de existir o registro de preços não obriga a Administração Pública a utilizá-lo em todas as contratações; se preferir, poderá utilizar outros meios previstos na lei de Licitações, hipótese em que será assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições com outros possíveis interessados (art. 15, §4o, da lei 8.666)".

Ademais disso, é sabido que as compras de bens e serviços comuns na Administração Pública, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços, na modalidade pregão e, preferencialmente na sua forma eletrônica, conforme o disposto no art. 15, II, da Lei 8.666/93, c/c art. 1º, *caput*, da Lei nº. 10.520/2002, art. 1º, § 1º, do Decreto Federal nº 10.024/2019 e o art. 4º, do Decreto Estadual nº 5.973/2010.

Feitos esses esclarecimentos, é indispensável ressaltar que na fase preparatória do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, os autos deverão ser instruídos com os seguintes documentos: a) justificativa da necessidade de contratação, b) estudo técnico preliminar, quando necessário; c) termo de referência; d) planilha estimativa de despesa; e) disponibilidade orçamentária; f) autorização de abertura da licitação; g) designação do pregoeiro e da equipe de apoio; h) edital e respectivos anexos e i) minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso (art. 3º da Lei n.º 10.520/2002, art. 8º, do Decreto nº 10.024/2019 e art. 32, Decreto Estadual nº 5.973/2010).

2.1. Da Justificativa

Da análise dos autos, verifica-se que no item 2 do Termo de Referência (Evento SEI nº 0718102), foi apresentada justificativa quanto à necessidade de aquisição de material de consumo, por demanda, para prestar assistência técnica nos equipamentos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

2. JUSTIFICATIVA:

2.1. Recuperação de diversos equipamentos do TJAC com garantias vencidas e não renovadas, passíveis de conserto;

2.2. Manutenção dos projetos estratégicos da Presidência;

2.3. Continuidade na utilização dos equipamentos do TJAC para acesso e utilização dos sistemas: SEI -Sistema Eletrônico de Informação, SIMAV-Sistema de Marcação de Videoconferência, Implantação de Videoconferência nos Fóruns com Sistema Prisional, EXTRAJUD -Sistema de Gestão do Extrajudicial, SAPRE -Sistema de Automação de Precatórios, GRP/WEB - Sistema de Gestão Administrativa com módulos eSocial, manter o atual parque de serviços em funcionamento, tais como: Folha de Pagamento, Sistema Contábil, Malote Digital, Sistema de Automação da Justiça de 1º e 2º Grau Virtual, Peticionamento Eletrônico, Consulta Processual, Certidões on-line, Custas Processuais, Consulta de Jurisprudência, Consulta de Pauta de Audiência on-line, Consulta de Pauta de Julgamento on-line, Portal do Magistrado, Portal do Servidor, Diário da Justiça, Intimação e Citação Eletrônica, Push, dentre outros essenciais ao funcionamento do Tribunal de Justiça;

2.4. Continuidade na prestação de serviço de suporte e atualização dos hardwares utilizados pelo Tribunal, evitando transtornos coma parada total dos mesmos;

2.5. Economia de materiais, recursos;

2.6. Essencial na manutenção dos serviços do Poder Judiciário do Acre, com fornecimento de solução pela própria fabricante do equipamento, com garantia de ter um serviço especializado e celeridade em sua execução;

2.7. Cumprir o Plano de Continuidade de Serviços essenciais de TIC constante na Resolução 211/2015 do CNJ, conforme Cap. III, Seção I - Art. 10º - § 2º;

2.8. Garantir solução de armazenamento de dados e respectivos softwares de gerência, em que a capacidade líquida não ultrapasse 80% do limite máximo de armazenamento, constante na Resolução 211/2015 do CNJ, Cap. IV, Seção III - Art 24º - Item IX;

A justificativa é idônea e adequada, tendo em vista que o objeto buscado nesse procedimento licitatório é medida necessária, pois, tem por finalidade garantir prestar assistência técnica nos equipamentos do Poder Judiciário, garantindo a continuidade dos trabalhos mediante consertos dos equipamentos de informática.

2.2. Do Estudo Técnico Preliminar

O Decreto 10.024/2019 prevê o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação na modalidade pregão, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, servirá de fundamento para a elaboração do Termo de Referência, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável (Art. 3º, IV, do Decreto nº 10.024/2019).

No caso concreto, verifica-se que o ETP foi aprovado pelo senhor Presidente deste colendo Tribunal, restando, assim, cumprida a exigência contida no art. 14, II, do Decreto 10.024/2019.

2.3. Do Termo de referência

O termo de referência é o documento que equivale ao projeto básico exigido para as modalidades de licitação estabelecidas na Lei nº 8.666/93, devendo conter os seguintes elementos: a) descrição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, indicando, para o caso de serviços, o regime de execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame; b) o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; c) o cronograma físico-financeiro, se necessário; d) o critério de aceitação do objeto; e) os deveres do contratado e do contratante; e) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; f) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; g) o prazo para execução do contrato; e h) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara (art. 3º, X, letra "a", do Decreto nº 10.024/2019).

2.3.1. Da descrição do objeto e da especificações técnicas do objeto

No caso submetido a apreciação desta Assessoria Jurídica, verifica-se no item 2, do Termo de Referência define de forma clara, concisa e objetiva do objeto a ser contratado.

Assim, a exigência do art. 3º, XI, letra "a", item 1, do Decreto nº 10.024/2019, restou satisfeita.

2.3.2. Do valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado

Da análise do item 11, do Termo de Referência, observa-se que seu conteúdo não está em harmonia com a determinação descrita no art. 3º, XI, letra "a", item 2, do Decreto nº 10.024/2019 e, por isso, recomenda-se que a sua redação seja adequada à norma legal.

2.3.3 Dos deveres do contratado e do contratante

Estes assuntos restaram satisfatoriamente elencados nos itens 5 e 6 do Termo de Referência.

2.3.4. Dos procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

Verifica-se nos autos que esta matéria está retratada no item 10 e seus subitens, nos quais informarm que a fiscalização e a gestão do ajuste ficará sob a responsabilidade do servidor **Raimundo José da Costa Rodrigues** - Diretor de Tecnologia da Informação (evento SEI nº 0869534).

Com efeito, entendemos que as atribuições e competências de gestão e fiscalização não devem recair sobre o mesmo responsável, haja vista que são funções distintas e direcionadas a agentes específicos.

A gestão de contratos administrativos deve tratar de aspectos mais voltados à manutenção formal, ao controle de prazos e ao gerenciamento geral da própria relação contratual, sendo caracterizado como um serviço a cargo de um setor administrativo determinado.

Já a fiscalização de contratos administrativos é exercida pessoalmente por um servidor do quadro próprio de pessoal da Administração, especialmente designado, que cuida e verifica pontual e individualmente a efetiva execução de cada contrato firmado, visando obter a garantia da qualidade dessa execução em prol do interesse público.

Aliás, esta separação de tarefas favorece a eficiência, a especialização e o controle de todos os atos que envolvem um contrato, bem como reforça a aplicação do princípio da segregação de funções.

Neste viés, a ASJUR recomenda que o subitem 10.1. do Termo de Referência seja alterado, nos moldes a seguir:

DE:

~~10. DA FISCALIZAÇÃO:~~

~~10.1. A fiscalização da ata de registro de preço oriunda do certame estará a cargo do Diretor da Diretoria de Tecnologia (DITEC) o senhor Raimundo José da Costa Rodrigues.~~

~~10.2. A fiscalização de que trata este item não exclui nem reduz a responsabilidade da fornecedora, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas, vícios redibitórios, ou emprego de material inadequado ou de qualidade inferior, e, na ocorrência desta, não implica em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, de conformidade com o art. 70 da Lei nº 8.666, de 1993.~~

~~10.3. O fiscal do contrato anotará no processo todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto desta Ata de Registro de Preços, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.~~

~~10.4. A gestão da ARP – Ata de Registro de Preços será exercida pela Diretoria de Tecnologia (DITEC) o senhor Raimundo José da Costa Rodrigues.~~

~~10.5. O Gestor da ARP determinará o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.~~

PARA:

10. DA FISCALIZAÇÃO:

10.1. A fiscalização da ata de registro de preço oriunda do certame estará a cargo do servidor (Fulano de Tal).

10.2. A fiscalização de que trata este item não exclui nem reduz a responsabilidade da fornecedora, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas, vícios redibitórios, ou emprego de material inadequado ou de qualidade inferior, e, na ocorrência desta, não implica em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, de conformidade com o art. 70 da Lei nº 8.666, de 1993.

10.3. O fiscal do contrato anotará no processo todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto desta Ata de Registro de Preços, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou

defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.

10.4. A gestão da ARP – Ata de Registro de Preços será exercida pelo senhor Diretor de Tecnologia da Informação - DITEC.

10.5. O Gestor da ARP determinará o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.

2.3.5. Das sanções Administrativas

Do exame metucioso dos autos, verifica-se que as disposições sobre as sanções administrativas estão elencadas na Cláusula Nona do Termo de Referência e na Cláusula Décima Terceira da minuta da Ata de Registro de Preços e na Cláusula Décima da minuta de Contrato (eventos SEI nº 0869534), de modo que restaram atendidas as determinações contida no art. 3º, XI, letra "g", do Decreto nº 10.024/2019.

2.4. Da autorização para deflagração do certame licitatório

É de sabença que o procedimento licitatório será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente (Art. 38, da Lei 8.666/93).

Segundo o professor **Marçal Justen Filho** a autorização é ato administrativo em que se conjugam competências discricionárias e vinculadas. (...) Porém, a autorização é rigidamente vinculada à Lei. (...) Ausentes os pressupostos de instalação da licitação, a autorização não pode ser concedida." (JUSTEN FILHO, 2008, p. 485).

Dito isto, verifica-se nos autos que a autorização para abertura do procedimento está acostada no Evento SEI nº 0867651.

2.5. Da pesquisa de mercado

A cotação de preços para estimar o valor da licitação é fundamental para que se tenha parâmetros quanto à compatibilidade dos preços praticados dentro da Administração e o efetivo orçamento disponível para arcar com este ônus. Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União (**Acórdãos TCU n.º 301/2005-Plenário e 845/2005-Segunda Câmara**).

No tocante à pesquisa de mercado, percebe-se que foram consultados três fornecedores (Evento SEI nº 0858916, 0858918 e 0858922).

Dessa forma, a pesquisa satisfaz às exigências reiteradas do Tribunal de Contas da União, no sentido de que, sempre que for possível, considerando a peculiaridade da contratação, devem ser juntados aos autos três orçamentos distintos referentes ao bem e/ou serviço a ser contratado (nesse sentido: Decisão n.º 955/2002 - Plenário, DOU de 13/8/2002; Acórdão n.º 980/2005 - Plenário, DOU de 22/7/2005; Acórdão n.º 1945/2006 - Plenário, DOU de 20/10/2006; e Acórdão n.º 1547/2007 - Plenário, DOU de 10/8/2007).

Ademais, cumpre salientar que o levantamento de preços deve ser erigido da forma mais ampla possível, evitando-se distorções e variações discrepantes entre os valores cotados. A propósito, importante trazer à colação o escólio do Professor **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**:

“É comum a indagação sobre a margem de variação de preços que pode ser admitida. Sobre o assunto deve-se esclarecer que não há parâmetro legal definido. Por esse motivo **costuma-se sugerir 10% (dez por cento) ou até 20% (vinte por cento) em relação à média de preços. A Administração deve definir como gerenciar a informação coletada na pesquisa (...).**”^[2] (grifou-se).

Neste cenário, a pesquisa de preços encontra-se dentro da média aceitável nos termos supracitados.

2.6. Da reserva orçamentária

O sistema orçamentário consagrado na Constituição Federal de 1988 veda, em seu artigo 167, incisos I e II, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, além de proibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

A exigência de previsão orçamentária também decorre da Lei n.º 8.666/93, mais precisamente do inciso III do § 2º do seu artigo 7º, *in verbis*:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
(grifou-se)

Certamente, tal exigência visa evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração.

No caso concreto, tratando-se apenas de registro de preço, desnecessário nesse momento tal informação.

2.7. Da portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio.

Consta nos autos a portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio da licitação (Evento SEI nº 0859533), em observância ao artigo 38, III, da Lei n.º 8.666/93.

2.8. Da escolha da modalidade da licitação

É cediço que a instauração de procedimentos licitatórios pela Administração para o fornecimento de bens e serviços considerados de natureza comum **DEVERÁ** dar-se na modalidade Pregão.

Lei Federal 8.666/93

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

(...).

II - ser processadas através de sistema de registro de preços".

Lei Federal 10.520

"Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei".

Decreto nº 10.024/2019

"§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.".

Decreto Estadual nº 5.973/2010

"Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica em se tratando de licitação cujo objeto seja custeado com recursos transferidos pela União".

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ - também recomenda a utilização da modalidade do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns como forma de reduzir custos e estimular a competitividade, salvo se demonstrada pela autoridade competente a inviabilidade da forma eletrônica, veja-se:

“Pedido de Providências. Tribunais de Justiça. Recomendação. Utilização preferencial do pregão eletrônico em detrimento do pregão presencial. Procedente. 1) Por traduzir inequívoca redução de custos, além de meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações, exsurge que o pregão eletrônico constitui modalidade de licitação mais vantajosa para a Administração Pública, desprendido de formalidades processuais e burocráticas, pelo que razoável recomendar aos Tribunais de Justiça a adoção preferencial de tal modalidade para aquisição de bens e serviços comuns, excetuada inviabilidade demonstrada pela autoridade competente. 2) Observância dos princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade, publicidade, competitividade, economicidade e transparência”. (CNJ - PP 20091000042612, Relatora Conselheira Morgana de Almeida Richa. DJe 27/11/2009 p. 17).

Dito isto, entende esta Assessoria Jurídica que é indispensável esclarecer o que vem a ser bens e serviços de natureza comum. Sobre o assunto, a doutrina de Marçal Justen Filho, em sua obra: ***Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico***, 6ª ed., 2013, p. 34, leciona que:

“(...).bem ou serviço comum é aquele integrante de um gênero uniforme ou cujas características técnicas são irrelevantes para a satisfação das necessidades da Administração Pública. Um objeto se configura como comum quando integra um gênero de produtos e serviços similares, executados sem distinção. Assim se passa nos casos de uniformização, em que diversos produtores competem entre si mediante produtos essencialmente idênticos”.

No mesmo varadouro, são as orientações do Tribunal de Contas da União, especificamente em seu ***Manual de Licitações e Contratos***, p. 62:

“Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço”.

Da interpretação dos dispositivos legais e doutrinários, é forçoso reconhecer que o objeto especificado se enquadra entre bem/serviço de natureza comum, haja vista a possibilidade de estabelecer critérios objetivos de qualidade e adequabilidade com o propósito de averiguar a proposta mais vantajosa à Administração.

De outra banda, considerando que o Pregão Eletrônico ora em análise será processado por meio do Sistema de Registro de Preços, se mostra pertinente trazer à baila que os limites individuais e globais para adesão por outros órgãos não participantes, chamados “caronas”, foram alterados por meio do Decreto nº 9.488/2018, publicado em 30 de agosto de 2018.

Nesse cenário, esta Assessoria Jurídica orienta que sempre que a administração optar pelo processamento por meio do Sistema de Registro de Preços, deverá a ADMINISTRAÇÃO (magistrados, diretores, gerentes e serventuários), bem como, especialmente a GECON e CPL observar, quando da confecção da minuta do edital e seus anexos, à aplicabilidade dos Decretos nºs 7.892/2013 e 9.488/2018, especialmente no

que tange aos limites para adesão por outros órgãos, consoante o art. 22, §§ 3º e 4º, do Decreto Federal nº 9.488/2018.

2.9. Da análise das Minutas do Edital e da Ata de Registro de Preços

A minuta juntada aos autos no Evento SEI nº 0869534, encontra-se em consonância com os ditames legais aplicáveis à espécie, notadamente os estatuídos pela legislação de regência, podendo gerar os efeitos jurídicos ao certame, após as correções dos itens mencionados neste Parecer.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Assessoria Jurídica, consoante disposição prevista no artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1.993, **APROVA** a minuta de edital e seus anexos (Evento SEI nº 0869534), cuja a finalidade é a formação de registro de preços para eventual aquisição de material de consumo, por demanda, para prestar assistência técnica nos equipamentos do Poder Judiciário, garantindo a continuidade dos trabalhos mediante consertos dos equipamentos de informática, conforme as condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e anexos, **DESDE QUE ADOTADAS AS RECOMENDAÇÕES SUGERIDAS NO SUBITEM 2.3.4. DESTE OPINATIVO.**

É o parecer.

À CPL para conhecimento e providências.

Sandro Fidelis Lopes
Assessor-Chefe Jurídico da Presidência do TJ/AC



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Fidellis Lopes, Assessor(a)**, em 21/10/2020, às 11:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tjac.jus.br/verifica> informando o código verificador **0872221** e o código CRC **9089A607**.