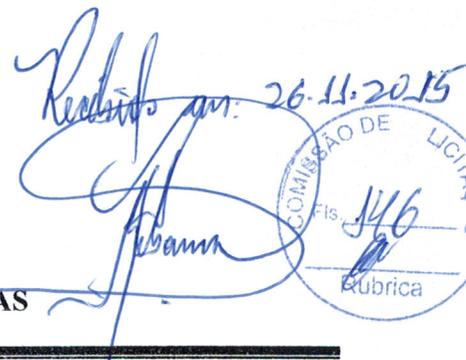




ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna



PARECER/CI/CMP/nº 052/2015

Processo nº 9/2015-00015CMP

Trata-se de análise dos elementos formais imprescindíveis à edição do ato licitatório na modalidade **PREGÃO PRESENCIAL nº 9/2015-00015CMP**, cujo objeto é *Registro de Preços para os serviços de locação de software para gestão contábil, licitação, almoxarifado, patrimônio e portal da transparência para atender as necessidades da Câmara Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.*

I – DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

Estão presentes nos autos:

1. memorando 202/2015 expedido pela Diretoria Administrativa e encaminhado à Comissão de Licitação para providências quanto à abertura de processo licitatório (fls. 1-3);
2. quadro de quantidades e preços (fl. 4);
3. memória de cálculo (fl. 05);
4. termo de referência (fls. 6-34);
5. indicação de Dotação Orçamentária (fl. 35);
6. despacho em que a autoridade competente determina providenciar pesquisa de preço (fl. 36);
7. proposta comercial da empresa MUNDIAL INFORMÁTICA (fl. 37);
8. proposta comercial da empresa ASP – Automação, Serviços e Produtos de Informática (fl. 38);
9. proposta comercial da empresa Fogaça e Castro Serviços Administrativos (fls. 39-40);
10. declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 41);
11. autorização de abertura do procedimento licitatório (fl. 42);
12. Portaria nº 091/2015 que dispõe sobre a nomeação de pregoeiro e equipe de apoio (fl. 43);
13. atuação do processo licitatório (fl. 44);
14. minuta de edital (fls. 45-129);
15. despacho do processo à Procuradoria-Geral (fl.130);
16. **parecer jurídico nº 071/2015 com ressalvas** (fls. 131-140);
17. despacho do processo à Controladoria (fl.1 41).

II – DO PREÂMBULO

1. No preâmbulo da minuta do edital consta o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada, a modalidade **PREGÃO PRESENCIAL**, e o tipo de licitação, conforme o art. 40 da Lei 8.666/1993;



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna



2. O tipo de licitação escolhido foi o de “menor preço, **critério de julgamento por preço GLOBAL**”, conforme manda o inciso X do art. 4º da Lei 10.520/2002 e o inciso V do art. 8º do Anexo I do Decreto 3.555/2000.

III – DO OBJETO

1. O edital define o objeto da licitação, em descrição sucinta e clara, conforme o inciso I do art. 40 da Lei 8.666/1993 e o inciso II do art. 3º da Lei 10.520/2002;
2. O objeto é um serviço comum, conforme o art. 1º da Lei 10.520/2002, e o art. 1º do Anexo I do Decreto 3.555/00;
3. Há orçamento detalhado em planilhas, conforme inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993;

IV – DA HABILITAÇÃO

1. Foram definidas as condições para participação na licitação e a forma de apresentação das propostas, conforme o inciso VI do art. 40 da Lei 8.666/1993;
2. Foi solicitada documentação relativa à habilitação jurídica, a regularidade fiscal e trabalhista, a qualificação técnica e qualificação econômico-financeira e a declaração de que não emprega menores nas condições vedadas na Constituição Federal, conforme os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993.

V – DO PROCEDIMENTO E JULGAMENTO

1. O edital define o critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos, conforme o inciso VII do art. 40 da Lei 8.666/93.

VI – DAS CONDIÇÕES DO PAGAMENTO

1. O pagamento tem condições fixadas conforme o inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/1993;
2. Há previsão no edital de que o prazo de pagamento não seja superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela, conforme alínea *a* do inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/1993;
3. Ao fixar condições de pagamento, o edital estabelece cronograma de desembolso máximo por período em conformidade com a disponibilidade orçamentária, conforme alínea *b* do inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/1993;
4. Ao fixar condições de pagamento, o edital prevê o critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento, conforme a alínea *c* do inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/1993;
5. Foram fixados critérios de reajuste caso haja eventuais atrasos no pagamento, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos, conforme a Lei 8.666/1993, art. 40, XIV, d.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna



VII – DAS CONDIÇÕES GERAIS

1. Foi constatado que a minuta estabelece instruções e normas para recursos, conforme o inciso XV do art. 40 da Lei 8.666/1993;
2. O prazo e as condições para assinatura do contrato estão previstos, conforme o inciso II do art. 40 da Lei 8.666/1993;
3. Há definição de sanções para o caso de inadimplência, conforme o inciso III do art. 40 da Lei 8.666/1993;
4. A minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor é um dos anexos do edital, conforme o inciso III do § 2º do art. 40 da Lei 8.666/1993.

VIII – DA MINUTA DO TERMO DO CONTRATO

1. A minuta do contrato possui cláusulas que estabelecem os casos de rescisão, conforme o inciso IX do art. 55 da Lei 8.666/1993;
2. A minuta do contrato prevê cláusulas que estabelecem o crédito pelo qual correrá a despesa;
3. A minuta do contrato prevê cláusula que estabelece a vinculação ao edital de licitação, conforme o inciso XI do art. 55 da Lei 8.666/1993;
4. A minuta do contrato possui cláusulas que estabeleçam a legislação aplicável à execução do contrato especialmente nos casos omissos, conforme o inciso XII do art. 55 da Lei 8.666/1993;
5. A minuta do contrato prevê a menção dos nomes das partes e dos seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação, informa a sujeição dos contratantes à legislação e às cláusulas contratuais, conforme a alínea *d* do inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/1993;
6. A minuta do contrato prevê cláusulas que estabelecem a obrigação do contratado de manter, durante toda execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, conforme o inciso XIII do art. 55 da Lei 8.666/1993.

IX – ANÁLISE

1. A Lei 8.666/1993 é a nossa lei mais abrangente de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Ela é complementada pela Lei 10.520/2002, que instituiu a importante modalidade de licitação denominada pregão. Ambas tem caráter nacional, isto é, são de observância obrigatória para todos os entes da Federação.

2. O Decreto 3.555/2000 é a norma regulamentadora das disposições da Lei 10.520/2002, no tocante ao pregão dito comum (também conhecido como presencial), no plano federal.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna



3. O Decreto 7.892/2013 regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP previsto no art. 15 da Lei no 8.666/1993, conceituando-o como um *conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras*.
4. O SRP não resulta, em um primeiro momento, numa contratação efetiva, mas na ata de registro de preços que a selecionar um fornecedor para futuras aquisições, que podem ou não se concretizar. Nesse contexto, o § 2º do art. 7º do Decreto 7.892/2013 preceitua que **não é necessária previsão orçamentária** para que seja realizada a licitação, diferentemente do que ocorre com o procedimento licitatório que culmina numa determinada contratação.
5. Contudo, no momento em que se desejar formalizar a contratação decorrente da ata de registro de preços será preciso indicar a dotação orçamentária, ou seja, **não se elimina a necessidade de reserva orçamentária**, mas se estabelece o momento oportuno para exigí-la, considerando-se as peculiaridades do SRP.
6. Dessa forma, o Decreto simplifica a realização do procedimento licitatório, mas **dificulta o controle administrativo**, uma vez que, para a realização do pedido, há que se promover a pesquisa de preços de mercado, o bloqueio de recursos orçamentários e a celebração de contrato ou ordem de fornecimento, com nota de empenho individualizada.
7. O procedimento administrativo da licitação é sempre um **procedimento formal**, especialmente em razão de proceder contratações que implicarão dispêndio de recursos públicos.
8. Embora o princípio do formalismo não se encontre expresso no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/1993, é incluído por Hely Lopes Meirelles como princípio cardinal das licitações e está enunciado no art. 4º, parágrafo único da referida lei.¹
9. O inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993 **veda** aos agentes públicos a prática de qualquer ato que visem a **comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo** do ato convocatório.²

1 Lei 8.666/1993, art. 4º, parágrafo único. “O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.”

2 Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º “É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)”



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Controladoria Interna



10. O inciso IV do art. 15 da mesma lei determina a **subdivisão das compras** em tantas parcelas quantas necessárias, a fim de assegurar o cumprimento do princípio da economicidade.³

11. Já os §§ 1º e 2º do art. 23, ainda da referida lei, preconizam que **as compras devem ser divididas** em tantas parcelas quantas se comprovarem **técnica e economicamente viáveis**, com vistas à **ampliação da competitividade** e ao melhor **aproveitamento dos recursos** disponíveis no mercado, preservada a modalidade de licitação pertinente para a execução do objeto.⁴

12. Depreende-se dos dispositivos acima que eles se referem ao **fracionamento ou parcelamento da contratação** (expressões sinônimas)⁵, que é simplesmente a repartição da execução de um certo objeto em diversos contratos⁶, com vistas a ampliar a competitividade e o universo de potenciais interessados e garantir o cumprimento do princípio da **eficiência e economicidade**.

13. Como visto no dispositivo legal, o fracionamento ou parcelamento da contratação é uma **determinação** e não uma mera faculdade. Sempre que viável técnica e economicamente, a Administração **deverá**, na busca da proposta mais vantajosa, **fracionar o objeto licitado**. Se assim não o fizer, **deverá demonstrar o contrário**, ou seja, **que a opção não é vantajosa ou viável** naquela situação específica.

14. Acerca desse tema, o Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou por meio da Decisão 348/1999, Plenário, rel. Ministro Benjamim Zymler:

“Na forma do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala. Não se pode esquecer e, nisso andou bem o legislador, que a licitação é o procedimento administrativo que visa,

3 Lei 8.666/1993, art. 15. “As compras, sempre que possível, deverão:

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;”

4 Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º “As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”

5 Alguns autores não consideram fracionamento e parcelamento da contratação como sinônimos, a exemplo de: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Jessé Torres Pereira Júnior. Para Marçal Justen Filho são sinônimos.

6 Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12Ed. São Paulo: Dialética, 2008, p.149



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna



entre outros aspectos, a que a Administração contrate da forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha a ocasionar perda de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública.” (grifamos)

15. Com relação ao “**critério de julgamento por preço GLOBAL**” (item II.2), cabe reproduzir aqui o enunciado da **Súmula 247** do TCU:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (grifamos)

16. É importante ressaltar que, **em sistema de registro de preços**, a realização de licitação, utilizando-se como **critério de julgamento o menor preço global**, leva, comparativamente à **adjudicação por item**, a **flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões**, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.

X – CONCLUSÃO

1. Quanto aos elementos formais imprescindíveis à edição do ato referente ao procedimento licitatório **9/2015-00015CMP**, modalidade **PREGÃO PRESENCIAL**, parece-nos que estão presentes os requisitos legais indispensáveis à validação dos procedimentos praticados até o momento, **ressalvadas as recomendações expostas no parecer jurídico** (item I.16).

2. Com base em todas as premissas e conceitos antes preconizados, cabe-nos indicar as seguintes **recomendações**:

- a) **demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global e promover aquisições por itens**, já que a **Administração não está obrigada a adquirir a composição global a cada contrato**, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que o desejar;
- b) **consignar dotação orçamentária** para fins de comprovação de saldo orçamentário **no momento da assinatura do contrato**;
- c) **cumprir as recomendações apontadas no parecer jurídico**.



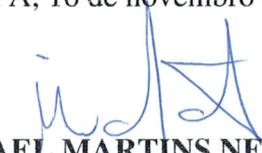
ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Controladoria Interna



3. Por fim, deve-se ressaltar que, caso a área técnica competente discorde das orientações emanadas neste pronunciamento, deverá juntar aos autos as justificativas necessárias para embasar a continuidade do processo, sem a necessidade de retorno do feito a esta Controladoria, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União⁷.

É o parecer.

Parauapebas-PA, 16 de novembro de 2015.


NATANAEL MARTINS NEVES
Controlador-Geral
Portaria 013/2015

⁷ "Ementa: determinação à SF A/RS para que apresente as razões para o caso de discordância, nos termos do inc. VII art. 50 da Lei nº 9.784/1999, de orientação do órgão de assessoramento jurídico à unidade". (Alínea "e", item 1.5, TC-022.942/2007-3, Acórdão nº 4.127/2008-P Câmara, DOU de 18.11.2008, S.I. p. 73).