



Handwritten signature and date: 14.09.2015

ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

PARECER/CI/CMP/nº 047/2015

Processo nº 9/2015-00014CMP – PREGÃO PRESENCIAL

Trata-se de análise dos elementos formais imprescindíveis à edição do ato referente ao procedimento licitatório na modalidade **PREGÃO PRESENCIAL**, cujo objeto é *Registro de preços para contratação de empresa especializada na locação de veículo 4x4 tipo caminhonete e veículo de passeio para atender as necessidades da Câmara Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.*

I – DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

O procedimento administrativo instaurado para a realização da licitação na modalidade **Pregão Presencial** está instruído com as seguintes peças:

1. memorando 176/2015 de autoria da Diretoria Administrativa encaminhado à Comissão Permanente de Licitação para providências quanto à abertura de processo licitatório – Ata de Registro de Preços (fls. 01 e 02);
2. quadro de quantidades e preços (fl. 03);
3. memória da cálculo (fl. 04);
4. despacho em que a autoridade competente determina providências quanto à pesquisa de preços (fl. 5) – **falta assinatura**;
5. ofício nº 626/2015 destinado ao fornecedor TORRES E MORENO, cujo teor é a solicitação de cotação de preço (fl. 06);
6. resposta ao ofício nº 626/2015 (fl. 07);
7. ofício nº 627/2015 destinado ao fornecedor PUMA LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA-EPP, cujo teor é a solicitação de cotação de preço (fl. 08);
8. resposta ao ofício nº 627/2015 (fls. 9 e 10);
9. ofício nº 628/2015 destinado ao fornecedor TERRA FORTE CONSTRUÇÕES, LOCAÇÕES E SERVIÇOS, cujo teor é a solicitação de cotação de preço (fl. 11);
10. resposta ao ofício nº 628/2015 (fl. 12);
11. termo de referência (fls. 13-19);
12. indicação de Dotação Orçamentária disponível para atender a despesa (fl. 20);
13. declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 21) – **falta assinatura**;
14. autorização para abertura do procedimento licitatório (fl. 22) – **falta assinatura**;
15. Portaria 091/2015, que nomeia o pregoeiro e equipe de apoio (fl. 23);
16. autuação do processo licitatório (fl. 24);
17. minuta de edital e anexos (fls. 25-96);
18. despacho do processo licitatório à Procuradoria-Geral para fins de exame da minuta de instrumento convocatório e de seus anexos (fl. 97);
19. **parecer jurídico com ressalvas** (fls. 98-107).



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Controladoria Interna



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;
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;



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Controladoria Interna



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.

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, no entanto, constata-se a **ausência da indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica**;
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



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Controladoria Interna

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.

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,



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
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 Benjamin Zymler:

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)”

- 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. 12ª Ed. São Paulo: Dialética, 2008. p.149



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna



“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, 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. Com relação aos elementos formais imprescindíveis à edição do ato referente ao procedimento licitatório 9/2015-00014CMP, modalidade PREGÃO PRESENCIAL, parece-nos que estão presentes os requisitos legais indispensáveis à validação dos procedimentos praticados até o momento, ressaltadas as recomendações expostas no parecer jurídico (item I.19).

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

a) tomar as devidas providências quanto aos itens I.{4,13,14};



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Controladoria Interna



- b) **demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global e promover aquisições por itens**, pois 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;
- c) **consignar dotação orçamentária** para fins de comprovação de saldo orçamentário **no momento da assinatura do contrato (item VIII.2)**;
- d) **cumprir as recomendações apontadas no parecer jurídico.**

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, 14 de setembro 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).