



**PARECER N. 27/2015 – PEADP**

Objeto: Análise de minuta de edital de pregão presencial de registro de preço para contratação de prestação de serviços de buffet para atender as necessidades da Câmara Municipal dos Vereadores de Parauapebas, Estado do Pará.

**I – Relatório:**

Versam os autos sobre a realização de licitação na modalidade pregão presencial (n. 09/2015-00011CMP) de registro de preço para contratação de prestação de serviços de buffet para atender as necessidades da Câmara Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam nos autos: Memorando n. 079/2015 com solicitação da Diretoria Administrativa para a aquisição (fls. 01-003); quadro de quantidades e preços (fl. 04); memória de cálculo (fl. 05); termo de referência (fls. 06-12); Memorando n. 24/2015 da Contabilidade informando a dotação orçamentária disponível para atender a demanda (fl. 13); pesquisa de mercado (fls. 15-17); declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 18); autorização para abertura de procedimento licitatório (fl. 19); portaria n.91/2015, de nomeação do pregoeiro e equipe de apoio (fl. 20); autuação do processo licitatório (fl. 21); minuta de edital e anexos (fls. 22-87); despacho de encaminhamento dos autos à Procuradoria para análise e parecer (fl. 88).

O processo licitatório respectivo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise e parecer acerca da minuta do edital e seus anexos, na modalidade pregão presencial, tipo menor preço, SRP, em atendimento ao artigo 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993.

É o breve relatório. Vejamos.

**II – Objeto de análise:**

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe à minuta de edital constante às fls. 22-87 dos autos, sendo que a análise será restrita aos pontos jurídicos, estando excluídos quaisquer aspectos técnicos, econômicos e/ou discricionários, cuja avaliação não compete a este órgão.

**III – Análise Jurídica:**

**III.1 – Preliminarmente: do Objeto:**

Com efeito, sabe-se que o gatilho do processo licitatório é a demonstração, nos autos, da necessidade da contratação, incluindo-se seus aspectos qualitativos e quantitativos, com a respectiva justificativa, elaborada pela autoridade com competência e atribuições para tanto.

Com a devida vênia, não objetivando adentrar em discussão que não nos cabe, qual seja, da oportunidade e conveniência do processo licitatório em questão, cuja análise decorre do poder discricionário da Administração, cabe salientar que o objeto do presente certame foi definido como *prestação de serviços de buffet*. Registre-se que a própria dotação orçamentária disponibilizada à fl. 13 enquadra o objeto como serviços de terceiros – PJ.

Ocorre que, pelas especificações delineadas no edital, anexo I e termo de referência, observa-se que o objeto se refere basicamente ao simples fornecimento de lanches (buffet) nas sessões da Câmara ou de

*[Handwritten signatures and initials in blue ink]*



mais eventos correlatos. Não há qualquer menção que justifique o enquadramento em prestação de serviços em detrimento de um simples fornecimento.

Não consta detalhamento, por exemplo, de quais serviços estariam incluídos nas obrigações da contratada, além de meramente fornecer os lanches quando solicitada.

Vale ressaltar que a definição de forma correta da natureza do objeto é de suma importância já que todo o edital deve ser elaborado levando-se em conta tal atributo. Em verdade, a própria análise a ser realizada neste parecer depende da referida definição e detalhamento.

Não bastasse isso, verifica-se que o objeto foi dividido em 3 itens, contemplando serviços de buffet para atender 10, 30 ou 100 pessoas. Ocorre que não há qualquer detalhamento sobre o buffet a ser fornecido. Não consta em qualquer ponto do edital ou anexos o mínimo de especificação do que deve conter nos "lanches" a serem contratados, por exemplo: quantos tipos de bebida, alimentos quentes ou frios, quantidade de variedade, etc. Com efeito, apesar da formação de preços ser composta pelo número de pessoas, certo é que se deve determinar o mínimo de especificações para nortear a elaboração de propostas com a oferta de preços pelas licitantes. Deixar em aberto tais determinações pode vir a implicar em contratações desfavoráveis pra a Casa, já que a licitante que ofertar o menor preço pode simplesmente entregar buffet com menor variedade e de qualidade inferior às outras.

Neste ponto, vale destacar que as propostas de preços que compõem a pesquisa de mercado de fls. 15-17 oferecem variedades de alimentos e bebidas totalmente diferentes entre si, o que implica diretamente no preço a ser cobrado por pessoa.

**Deste modo, recomenda-se indispensavelmente a reavaliação do objeto a ser licitado, para enquadrá-lo corretamente como prestação de serviço (com a definição das obrigações da prestadora) ou simples fornecimento; e, ainda, para especificar detalhadamente o objeto com o mínimo de parâmetros necessários à elaboração de propostas válidas.**

Por sua vez, apenas por razões de economia e celeridade processual, passamos a analisar os demais pontos do edital.

### III.2 – Da Modalidade e do Tipo de Licitação:

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Configura a licitação procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor da "coisa pública", devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Nesse contexto, segundo se infere do art. 3º da Lei nº 8.666/93, a licitação é o procedimento destinado a assegurar a prevalência do princípio constitucional da isonomia na contratação de obras, serviços e compras, possibilitando à Administração o acesso à proposta mais vantajosa; e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade,



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Deduz-se, portanto, que a regra é a contratação pela via do procedimento licitatório.

No que tange à *modalidade licitatória* escolhida, temos a destacar que a Lei n. 10.520/2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Dito isto, tem-se que a opção está em consonância com os ditames legais, configurando-se adequada ao objeto do certame, o qual pode ser enquadrado como bem comum, eis que facilmente encontrado com especificações usuais no mercado.

Quanto ao **tipo de licitação** eleito ("*menor preço, critério de julgamento por LOTE*"), registramos que se trata, em verdade, de critério de julgamento global já que há apenas um lote (único) contendo 3 itens.

Ocorre que, a princípio, o critério mais adequado ao sistema de registro de preços é o de julgamento *por item*, a não ser que haja farta e robusta justificativa que demonstre a vantajosidade da aquisição por lote – o que não se verifica nos autos. Isso porque, no caso de contratação por lote, pode vir a ocorrer de a licitante vencedora de determinado lote ofertar o menor preço total para o grupo, sem que isso signifique menor preço para todos os itens deste grupo. Dito isto, eventual aquisição futura (ou até mesmo adesão por outros órgãos) de item deste lote que possua valor superior ao ofertado pelas outras licitantes, poderia levar a contratação antieconômica. Nessa linha, o TCU:

Representação relativa a pregão eletrônico para registro de preços conduzido pelo Departamento de Educação e Cultura do Exército (Decex), destinado à contratação de serviços e material de consumo e permanente, apontara **possível restrição à competitividade decorrente, dentre outros aspectos, da adoção do critério de julgamento do menor preço por lote/grupo, em detrimento da adjudicação pelo menor preço por item**. Sobre o ponto, o relator mencionou precedente de sua relatoria por meio do qual demonstrara que **a equivocada modelagem de adjudicação por grupo de itens em licitação destinada a registro de preços levaria a aquisições antieconômicas, ocasionando prejuízo ao erário, potencializado pela possibilidade de adesão às atas de registro de preços derivadas de licitações mal modeladas, que não refletem os menores preços obtidos na disputa por item**. Acrescentou que **o "critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas"**. No caso em exame, destacou o relator que, em decorrência do critério de julgamento adotado, o Decex "*estaria aceitando, no grupo 1, pagar por itens valores expressivamente maiores do que aqueles obtidos na disputa por lances*". Por fim, esclareceu que **"na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretizaria na medida em**



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



**que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas".** Considerando que não houve aquisição com base na ata em questão e que o prazo de vigência já havia expirado, o Tribunal, alinhado ao voto do relator, em razão dessa e de outras irregularidades, julgou a Representação parcialmente procedente, e determinou ao Decex que **"se abstenha, em licitação para registro de preços, de adotar como critério de adjudicação o de menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas nos autos as razões pelas quais tal critério, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item, devendo ainda restar demonstrada nos autos a compatibilidade entre essa modelagem e o sistema de registro de preços quando a Administração não estiver obrigada a proceder a aquisições por grupo".** Acórdão 4205/2014-Primeira Câmara, TC 018.605/2012-5, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 29.7.2014.

Representação oferecida por sociedade empresária apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico para registro de preços conduzido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB), destinado à contratação de serviços de impressão com fornecimento de materiais. **Verificada a adoção de critério de adjudicação por menor preço por lote e a consequente não inclusão, na ata, de itens com menor preço individual ofertado, o relator concedeu medida cautelar suspendendo novas adesões à ata de registro de preços até a decisão de mérito pelo TCU, promovendo-se, nos termos regimentais, a oitiva da entidade e da empresa contratada. Em juízo de mérito, o relator consignou, no que respeita ao atendimento de demandas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), não ter dúvidas do acerto do modelo de seleção adotado, já que se buscava o fornecimento de kits de material escolar. Contudo, o procedimento "não evitou que algumas empresas concorrentes oferecessem para os itens licitados 1, 2, 5, 7, 10, 11, 12 e 16 valores menores que a proposta vencedora".** **Esse fato, considerando que a ata de registro de preços possibilita a aquisição individualizada de itens, tanto pelo IFB quanto por terceiros, levou o relator a considerar apropriada a expedição de determinação para que o Instituto se abstenha de adquirir, individualmente, os itens em que a licitante vencedora não apresentou os menores preços, bem como deixe de autorizar novas adesões à ata de registro de preços.** Nesses termos, o Tribunal, acolhendo a proposta da relatoria, considerou parcialmente procedente a Representação,



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



revogando a cautelar concedida, e expedindo, dentre outros comandos, a determinação sugerida. **Acórdão 343/2014-Plenário, TC 033.312/2013-3, relator Ministro Valmir Campelo, 19.2.2014.**

***A adoção de critério de adjudicação pelo menor preço global por lote em registro de preços é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores.***

Representação relativa a licitação promovida pelo Comando Militar do Leste (CML), mediante pregão eletrônico destinado a registro de preços para futura e eventual aquisição de equipamentos, acessórios e materiais de informática, apontara possível restrição à competitividade do certame. A limitação decorreria, dentre outros aspectos, da **utilização injustificada de licitação por lotes**. Em juízo de mérito, realizadas as oitivas regimentais, o relator destacou, em preliminar, que a licitação fora *“dividida em grupos, formados por um ou mais itens, (...) facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que o compõem”*. Relembrou que a jurisprudência do TCU *“tem sido no sentido de que a adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, pode ser excepcionalmente admissível se estiver embasada em robusta e fundamentada justificativa, capaz de demonstrar a vantagem dessa escolha comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item, em cumprimento às disposições dos arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei n. 8.666/1993”*. E anotou que *“a modelagem de que se valeu o Comando Militar do Leste, isto é, a adjudicação pelo menor preço global por grupo/lote concomitantemente com a disputa por itens, já foi objeto de crítica por parte do Tribunal de Contas da União ( ... ) nos autos do TC 022.320/2012-1 (Acórdão n. 2.977/2012 – Plenário)”*. Desse julgado, destacou importante excerto, no qual se lê: ***“A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar. (...) O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor. (...) Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas,***



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



*comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens. Repisando, na licitação por grupos/lotes, a vantagem para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a 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”* (grifos do relator).  
Analisando o caso concreto, registrou o relator que os argumentos apresentados pelo CML foram incapazes de demonstrar a vantagem do modelo escolhido. Em conclusão, considerando a efetiva competição verificada no pregão, exceto em um dos grupos, optou o relator pela manutenção da licitação, “devido à possibilidade de que os ganhos com a repetição do certame sejam inferiores ao custo de um novo procedimento”. Nesse sentido, caracterizada falha estrutural nesse tipo de modelagem, sugeriu fosse expedida determinação destinada a adoção de iniciativa junto à Secretaria de Logística e Tecnologia do Ministério do Planejamento “no sentido de que seja desenvolvido mecanismo que impeça a administração, em pregões eletrônicos regidos pelo sistema de registro de preços com a opção pela adjudicação por grupos, de registrar em ata de registro de preços item com preço superior àquele de menor valor resultante da disputa por itens dentro do respectivo grupo, ainda que o item de maior valor faça parte da proposta vencedora contendo o menor valor global por grupo”, bem como determinação ao CML para que restrinja a utilização da ata de registro de preços ao próprio órgão. O Tribunal, ao acolher o juízo de mérito formulado pelo relator, julgou parcialmente procedente a Representação, expedindo, dentre outras, as determinações propostas. **Acórdão 2695/2013-Plenário, TC 009.970/2013-4, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 02.10.2013.**

Some-se a isso o fato de a Súmula n. 247 do TCU exigir justificativa nos autos para adoção do critério de adjudicação global/lote em detrimento do julgamento por item, por este ser aquele que propicia maior competitividade e, por conseguinte, maior vantagem à Administração.

Desta feita, entendemos que o critério de adjudicação adotado merece reavaliação e justificativa, nos moldes explanados.



### III.3 – Do Registro de Preços:

O Estatuto das Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993) prevê, em seu artigo 15, que *as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços, o qual constitui "...um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório, em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços 'registrados'. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado.*"<sup>1</sup>

As disposições normativas referentes ao Sistema de Registro de Preços são identificadas na própria Lei Federal nº 8.666/1993, expressas nos parágrafos 1º a 6º do aludido artigo 15. A princípio, destaca-se a determinação legal contida no parágrafo 3º, de que o Sistema de Registro de Preços deverá ser regulamentado por cada ente federativo, através de decreto, observadas as peculiaridades regionais.

Com efeito, em âmbito federal, a regulamentação do dispositivo foi levada a efeito através do Decreto nº 7.892/2013 e, no Estado do Pará, através do Decreto nº 876/2013, ambas com abrangência restrita aos respectivos entes federativos regulamentadores. Em âmbito municipal, o Decreto n. 071, de 24 de janeiro de 2014, se encarregou de regulamentar o SRP para as compras no âmbito da Administração Municipal, que também se aplica ao Poder Legislativo Municipal.

Pois bem. Dito isto, cabe analisar-se o efetivo enquadramento da situação em apreço às hipóteses de cabimento do SRP. O art. 3º do referido Decreto Municipal regulamentador assim dispõe:

- Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
- I - **quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;**
  - II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
  - III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
  - IV - **quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**

Com efeito, o manual Perguntas e Respostas sobre Sistema de Registro de Preços da Controladoria Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno (edição revisada 2014), informa:

#### **"15. O que distingue a contratação via SRP das contratações convencionais?"**

Enquanto o procedimento administrativo por meio de SRP visa selecionar a proposta e o fornecedor para contratações não específicas que poderão ser realizadas, por

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2003, p. 519.

*Handwritten signatures and initials in blue ink, including the name 'Froux' and a large signature.*



repetidas vezes, durante certo período; as contratações convencionais elegem a proposta e o fornecedor que melhor atende a interesses específicos da Administração Pública, culminando, na maioria das vezes, ao final do procedimento, na sua contratação.

É importante ressaltar que os quantitativos a serem contratados por meio de SRP são desconhecidos a priori. E é essa indefinição que faz que a contratação via SRP seja vantajosa para a Administração Pública pois permite que atenda a demandas imprevisíveis, reduza seu volume de estoque, elimine os fracionamentos de despesa, reduza o número de licitações e conseqüentemente seus custos."

Diante disso, no caso em apreço, verifica-se adequada a utilização do SRP para a contratação de serviços de buffet, já que não se sabe a frequência da utilização do serviço.

### III.3 – Da minuta do edital e seus anexos:

O art. 40 da Lei n. 8.666/1993 (Estatuto das Licitações), aplicada subsidiariamente ao Pregão, enumera os requisitos mínimos obrigatórios que deverão compor o edital do certame licitatório. Do mesmo modo, deve-se observar as disposições da Lei n. 10.520/2002, que instituiu o Pregão.

Dito isto, após análise da minuta de edital juntada aos autos, acompanhada de seus anexos, observamos os seguintes itens que merecem esclarecimentos/reparos:

#### Edital

- **Preâmbulo:**

- Vide comentários cima quanto ao critério de julgamento.
- Retirar a expressão "regime de execução por empreitada por Preço Unitário" pois não se aplica ao caso.
- **Item 8.1:** Previsão desnecessária por tratar-se de SRP.
- **Item 17:** A solicitação de amostras é, em princípio, incompatível com contratação de prestação de serviços, todavia, adequada no caso de mero fornecimento.
- **Item 30.5, II:** Foi suprimido do presente edital o item 30.5.II, a, b e c (constando apenas a partir da letra "d"), o qual vem incluso em todas as outras minutas analisadas e refere-se ao procedimento a ser tomado nos casos da participação de ME e EPP, conforme as determinações da LC n. 123/2006. Lembramos apenas que deve haver adequação ao art. 44, §2º da Lei Complementar n.123/2006, que prevê o percentual de até 5% no caso de pregão.
- **Item 30.5, II, "d":** Inserir a previsão do art. 45, §3º da LC 123/2006.
- **Item 35:** Vide comentários acima sobre critério de julgamento.
- **Item 41:** Remete ao item 86, todavia, acredita-se que o correto é mencionar o item 83. Checar.

*Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature and the number 8.*



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL



- **Item 57.12:** Trata de assunto técnico cuja análise compete ao setor de contabilidade desta Casa. Destacamos que os índices contábeis previstos no edital devem ser justificados no processo licitatório, o que desde já fica recomendado, nos termos do art.31, § 5º da Lei n. 8.666/1993:

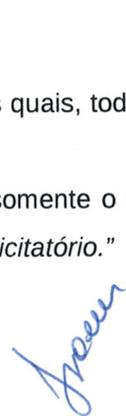
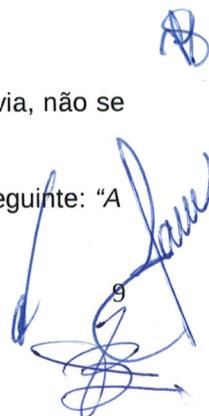
§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de **índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório**, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

- **Item 76:** Vide comentários acima sobre critério de julgamento.
- **Item 79:** Menciona o art. 24 da Lei n. 8.666/93, de forma equivocada, já que este se refere a dispensa de licitação, nada tendo a ver com adesão a ata de registro de preços.
- **Item 88:** Deve-se consignar que a possibilidade de acréscimo ou supressão, prevista neste item, refere-se exclusivamente ao contrato, haja vista ser vedado qualquer acréscimo nos quantitativos da ata, conforme art. 11, §1º do Decreto n. 071/2014.
- **Itens 97.6, 97.7, 97.8, 102, 103 e 108:** referem-se todos a *fornecimento de produtos*. Nesta linha, dependendo da definição da natureza do objeto do edital, conforme item III.1 supra, deverá haver, ou não, readequação para *prestação de serviços*.
- **Item 116:** trata de hipótese de antecipação de pagamento, o que constitui exceção à regra do art. 62 da Lei n. 4.320/1964 (“o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”) e somente pode ser realizada em casos excepcionais, quando representar economia ao erário e mediante a prestação de garantias efetivas.

TCE/MG - Consulta n. 788.114

Ementa: Consulta — município — Despesa pública — antecipação parcial de pagamento — Possibilidade —necessidade de comprovação de economia para o erário — Indispensável previsão no ato convocatório e no instrumento contratual — Prestação de garantias efetivas e idôneas — Inteligência do art. 40, XIV, d, da lei n. 8.666/93 — ampliação da competitividade do certame — aplicação de multa por descumprimento do avençado.

- **Itens 120.3 e 120.4:** Ambos fazem referência aos itens 98.3 e 98.4 do edital, os quais, todavia, não se relacionam com o assunto tratado.
- **Item 133:** Recomenda-se a alteração da redação do item para fazer constar somente o seguinte: “A impugnação feita tempestivamente não impedirá a licitante de participar deste processo licitatório.”

  
  
9



**Anexo I e Termo de Referência**

No que tange aos anexos atinentes às especificações dos materiais e seus quantitativos, tem-se que, a princípio, trata-se de aspectos técnicos e discricionários, todavia, por tratar-se de anexos ao edital, em relação ao qual resta obrigatória análise jurídica, reiteramos desde já inteiramente a argumentação despendida no item III.1 da fundamentação supra, em especial no que se refere à necessidade da correta especificação e detalhamento do buffet a ser contratado.

Com efeito, vale a pena sublinhar a importância da perfeita e correta delimitação do objeto a ser licitado, que deve conter todas as informações necessárias para a apresentação regular de propostas pelos licitantes, aptas a atenderem integralmente aos interesses da Administração.

Lei n. 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - **a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame**, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - **a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e**

(...)

O Tribunal de Contas da União também decide reiteradamente que a justificativa da necessidade da contratação, inclusive no que se refere às quantidades e aos valores estimados, é requisito indispensável ao processo licitatório, com demonstração expressa mediante dados analíticos de como se chegou aos números definidos:

**“Faça constar, dos autos do processo de licitação, as justificativas das aquisições, amparando-as em dados analíticos, tais como estoques atuais e as necessidades (...), a fim de que seja atendido o disposto no art. 8º, inciso III, alínea “b”, do Anexo I, do Decreto nº 3.555/2000, que visa, em último fim, à otimização dos recursos públicos dispostos à Administração Pública para o desempenho de suas atividades.**

*[Handwritten signatures and initials in blue ink]*



**Aprimore os processos gerenciais relativos às licitações, fixando, na fase interna da licitação, com base nos recursos disponíveis ou em projeções fundamentadas, as reais quantidades que serão passíveis de ser adquiridas.**

(TCU. Acórdão 3667/2009, Segunda Câmara)

- **Item 12, TR:** Adequar ao item referente ao pagamento constante do edital e da minuta contratual.

**Anexo III – Minuta de Contrato**

- **Cláusula segunda:**

- Item 2: Desnecessária a previsão por tratar-se de SRP.
- Item 4: Vide comentários acima sobre critério de adjudicação e regime de execução.

- **Cláusulas oitava, nona e décima:** As cláusulas em questão contém previsões nitidamente específicas para a contratação de prestação de serviços. Dito isto, somente poderá avaliar-se a necessidade ou não de sua manutenção após a definição de que trata o item III.1 da fundamentação supra.

- **Cláusula décima primeira:** Sugerimos consignar que a existência de fiscal da CMP não elide ou diminui de qualquer forma a responsabilidade da contratada.

- **Cláusula décima quarta, item 4.1:** Vide comentários acima sobre antecipação de pagamento.

- **Cláusula décima nona:** acrescentar a expressão “edital do Pregão” antes de “...9/2015-00011”, e que o contrato fica vinculado também à *ata de registro de preços*.

**Anexo IV – Minuta da ata de registro de preço**

- **Cláusula terceira:** A vigência da ata deve ser contada a partir de sua assinatura, e não da assinatura do contrato, como consta na minuta. Deve-se corrigir a previsão.

- **Cláusula sétima:** Deve-se adequar as previsões de penalidades constantes do edital (item 120), minuta de contrato (cláusula 17a) e minuta da ata de registro de preços, as quais não estão compatíveis.

**Demais anexos:** nada a alterar.

Finalmente, tem-se que somente caso sanadas todas as pendências indicadas no presente parecer, e após autorização superior, é que se poderá passar à divulgação do instrumento convocatório, que deve ser feita de forma ampla, conforme determinado no art. 4º da Lei n. 10.520/2002. Vejamos:

“Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação



local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998; (...)"

#### III.4 – Da Instrução do Procedimento Administrativo Licitatório:

A despeito de a presente análise se restringir a aspectos jurídicos da minuta de edital, não se aprofundando em questões acerca da especificação/descrição dos produtos, por se tratar de pontos exclusivamente técnicos, e nem das etapas anteriores do processo em si, posto que competentes à Administração e à Controladoria Geral, apenas aproveitamos a oportunidade para, a título de orientação, registrar que o processo administrativo previsto na lei de licitações é ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública, devendo todos os seus atos serem expressos, escritos e devidamente justificados, além suas páginas numeradas e rubricadas, com a juntada cronológica de documentos, todos datados e assinados.

#### IV – Conclusão:

Ante todo o exposto, *no que tange aos aspectos legais/jurídicos e ressalvados os critérios técnicos, econômicos e/ou discricionários*, esta Procuradoria entende, conclui e opina:

**1. Recomenda-se indispensavelmente a reavaliação do objeto a ser licitado, para enquadrá-lo corretamente como prestação de serviço (com a definição clara e detalhada das obrigações da prestadora) ou simples fornecimento; e, ainda, para especificar detalhadamente o objeto com o mínimo de parâmetros necessários à elaboração de propostas válidas.**

**2. Deve-se providenciar todas as recomendações expostas ao longo da fundamentação, a fim de conferir regularidade ao edital.**

É o parecer que se submete à apreciação e deliberação superior, s.m.j.

Parauapebas, 31 de março de 2015.

*Taíssa Biolcati*

**Dra. Taíssa Biolcati**  
Procuradora Legislativa  
Mat 035/2012

*Alane Paula Araújo*  
**PODER LEGISLATIVO**  
Câmara Muni. dos Ver. de Parauapebas  
Alane Paula Araújo  
Procurador Geral Legislativo  
Portaria nº 005/2015