



038

**ESTADO DO TOCANTINS**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA**

**PARECER PRÉVIO**

**INTERESSADO:** Comissão permanente de Licitação / Pregoeiro.  
**ASSUNTO:** Pregão Presencial para Registro de Preço - Tipo maior desconto oferecido para peças - visando a contratação de empresa para o fornecimento de peças mecânicas, peças elétricas, acessórios e vidros automotivos destinados ao conserto e manutenção da frota de veículos do Fundo Municipal de Saúde do município de Oliveira de Fátima, conforme especificações e quantidades discriminadas no Termo de Referência.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. FASE PREPARATÓRIA. PARECER PRÉVIO. ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO (ART. 38, § ÚNICO, LEI 8.666/93) APLICÁVEL DE FORMA SUBSIDIÁRIA AO PREGÃO CONFORME ART. 9º DA LEI 10.520/2002.

**I - DO RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento administrativo instaurado junto a Comissão de Licitação com a finalidade de abertura de processo licitatório na modalidade pregão presencial para registro de preços, tipo maior desconto oferecido para peças, conforme Processo Administrativo nº 004/2019, visando a contratação de empresa para o fornecimento de peças mecânicas, peças elétricas, acessórios e vidros automotivos destinados ao conserto e manutenção da frota de veículos do Fundo Municipal de Saúde do município de Oliveira de Fátima, conforme especificações e quantidades discriminadas no Termo de Referência.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Solicitação do órgão interessado à central de compras, com a devida justificativa;
- b) Cotações de preço;
- c) Estimativa de cotação de preços;
- d) Termo de referência;
- e) Termo de autuação;
- f) Memorando Interno do órgão interessado ao setor de compras e serviços;



039

**ESTADO DO TOCANTINS**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA**

g) Memorando interno o setor de compras e serviços para a Comissão de Licitação, solicitando a abertura de procedimento licitatório e sugerindo a modalidade Pregão Presencial Registro de Preços, tipo maior desconto oferecido para peças;

h) Ato que designando pregoeiro, bem como, a comissão de apoio;

i) Despacho emitido pelo pregoeiro determinando a abertura de processo licitatório;

j) Despacho da autoridade competente autorizando a abertura do processo licitatório;

k) Minuta do Edital com os seguintes anexos:

1. Anexo I - Termo de Referência;

2. Anexo II - Modelo Proposta de Preço

3. Anexo III - Declaração de Idoneidade;

4. Anexo IV - Declaração de Autenticidade de Cópias de Documentos.

5. Anexo V - Declaração Negativa de Fatos Impeditivos à Habilitação.

6. Anexo VI - Declaração artigo 7º Constituição Federal, inciso XXXIII.

7. Anexo VII - Carta de Credenciamento/Representação declaração exigida pelo inciso VII, art. 4º da Lei Federal Nº 10.520/2002.

8. Anexo VIII - Declaração exigida pelo inciso VII, art. 4º da Lei Federal Nº 10.520/2002.

9. Anexo IX - Minuta da Ata de Registro de Preço

10. Anexo X - Minuta de Contrato

Nestes termos chegam os autos do processo para emissão do parecer, conforme o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93.

É o sucinto relatório, passo a opinar.

## **II - PRELIMINARES**

Precipuaente cumpre-nos informar que a emissão de parecer desta Procuradoria não deve exorbitar acerca da conveniência e oportunidade dos "atos de mérito administrativo", sendo estes adstritos ao administrador público, portanto, nosso mister deve



060

ESTADO DO TOCANTINS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA

ater-se a análise jurídica, bem como aventar as possíveis soluções a serem tomadas pelos gestores.

### III - DA FUNDAMENTAÇÃO

O Pregão é uma modalidade de licitação instituída pela Lei 10.520/02, utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Compreende duas fases procedimentais que estão definidas nos art. 3º e 4º da referida lei (fase preparatória e fase externa) e, conforme o art. 9º, submete-se a aplicação subsidiária das normas contidas na Lei 8.666/93.

Nesse passo, a emissão de parecer prévio encontra fundamento no art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, que diz:

*"Art. 38....*

*Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."*

Ato contínuo, cumpre ao parecer prévio verificar o atendimento dos pressupostos cominados pela Lei nº 10.520/02, em seu art. 3º, que regulamenta a fase preparatória dessa modalidade de licitação, *in verbis*:

*"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*

*IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.*



061

**ESTADO DO TOCANTINS**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA**

*§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.*  
*§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares”*

Ainda, impende observar subsidiariamente o art. 40 da Lei 8.666/93, que define o conteúdo do Edital para sua formalização.

Já o Sistema de Registro de Preços, esculpido no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, trata sobre o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

Esse procedimento viabiliza diversas contratações, esporádicas ou sucessivas, por meio de um único processo, sem que haja necessidade de fazer uma nova licitação para cada aquisição no decorrer do período.

Com isso, reduz os processos de licitação, otimizando tempo e investimentos, além de possibilitar a compra imediata, caso seja necessidade do setor.

Além disso, não precisam providenciar espaços para armazenagem de produtos, já que as aquisições podem ser feitas conforme a necessidade da administração.

A Administração Pública não fica obriga a adquirir os bens licitados, se não precisar dos produtos licitados. Por isso mesmo, é um dos procedimentos mais utilizados nos dias atuais.

Cumpre-nos assinalar que o município de Oliveira de Fátima ainda não regulamentou o referido instrumento, conforme determinado no § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93:

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

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

*...  
§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:*

Já a previsão do registro de preço pela modalidade pregão, está insculpida no Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013:

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



062

ESTADO DO TOCANTINS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA

*termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. ” (Grifei)*

Contudo, é preciso ter a clareza de que a instituição do registro de preços não depende da existência de decreto.

Apesar de o § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 dizer que o registro de preços será regulamentado por decreto, é perfeitamente possível instituí-lo mesmo não existindo decreto regulamentar.

O fato de poder ser regulamentado por decreto não implica reconhecer que o registro de preços não pode ser utilizado sem essa condição, uma coisa não depende, necessariamente, da outra.

Sob os pontos de vista técnico e jurídico, a ausência de regulamento não impede a utilização do registro de preços, pois a Lei nº 8.666/93 é suficiente para assegurar a sua necessária validade jurídica, bem como garantir a definição das regras e condições necessárias. O registro de preços tem um perfil normativo minimamente definido no art. 15 da Lei nº 8.666/93, o que é o bastante para utilizá-lo. Ademais, na ausência de decreto, o edital cumpre perfeitamente a função de regulamentação.

**Nesse passo, respeitados os valores e as condições previstas na ordem jurídica, tem a Administração a possibilidade de estabelecer no edital todas as condições e exigências que se fizerem necessárias para assegurar a plena satisfação da sua necessidade e garantir a mais adequada eficiência na gestão do contrato.**

Passando a discorrer sobre a minuta do edital, cumpre dizer que este vai de encontro ao seu Termo de Referência, vez que tem por objeto a contratação de empresa para o **fornecimento de peças mecânicas, peças elétricas, acessórios e vidros automotivos** destinados ao conserto e manutenção da frota de veículos do Fundo Municipal de Saúde do município de Oliveira de Fátima, e noutro lado, o Termo de Referência **faz menções diretas e outras implícitas sobre prestação de serviços.**

Urge a necessidade de se adequar o edital ao seu Termo de Referência, pois como de praxe, o termo elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação.

De toda sorte, tendo o entendimento de que o certame busca a aquisição de bens (peças, acessórios, vidros automotivos), ainda existe pontos que precisam de melhor redação quanto ao seu conteúdo. É o caso do subitem 12.2 e título do item 14, *in verbis*:

*“12.2 - O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o **custo dos serviços** ou bens registrados, e caberá a Comissão Permanente de Licitação promover as necessárias negociações com os fornecedores.”*



ESTADO DO TOCANTINS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA

*"14. DA FORMA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS E DOS PREÇOS"*

Por outro lado, sendo esta a vontade da Administração (aquisição de bens), temos que o edital contempla as exigências que devem estar presentes no seu bojo. Em uma análise apartada das menções textuais relativas a serviços, podemos inferir que este pretende o registro de preços tendo por objeto a aquisição de peças para veículos, com critério de julgamento maior desconto oferecido para peças, porém deixando de listar, especificar e quantificar as peças a serem adquiridas.

Pois bem, muito embora a legislação de regência exija a clara definição do objeto licitado e a estimativa de seus quantitativos, grande parte das Administrações brasileiras, quiçá quase a totalidade, costumam suscitar, com evidente dose de razão, a impossibilidade material do cumprimento integral de tais exigências, tendo em vista a imensa variedade de tipos de peças e a impossibilidade de se prever quais delas necessitarão ser trocadas durante a vigência da ata.

Também se deve levar em consideração as peculiaridades locais, dado que muitos municípios não podem contar com a própria infraestrutura comercial, seja devido ao seu tamanho ou até mesmo sua localização.

Em relação a adoção do critério de julgamento menor preço aferido com base no maior desconto, este encontra previsão na norma do art. 9º, § 1º do Decreto nº 7.892/2013, que estabelece:

*"Art. 9º. (...)*

*§ 1º - O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado." (Grifo nosso).*

Do exposto, podemos concluir que a própria adoção de tal critério de julgamento dever ser justificada tecnicamente nos autos.

Nesse sentido, o TCU, por meio do Acórdão 818/2008 da 2ª Câmara, manifestou entendimento no sentido da **possibilidade do uso do critério do maior desconto quando for a única medida econômica e operacionalmente viável, incluídos aqui, segundo a Corte de Contas, os casos em que não é possível cotar preço unitário para todas as peças que porventura possam ser necessárias para a manutenção.**

Senão vejamos:

*5. Com as vênias de estilo por dissentir, não houve inovação jurídica por parte do TCU. Nem mesmo poderia haver, sob pena de extrapolação das competências constitucionais reservadas aos tribunais de contas. Em meu entendimento, a concessão de desconto sobre determinada tabela leva ao mesmo*



061

ESTADO DO TOCANTINS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA

*resultado da fixação de preço mínimo como critério de julgamento, ou seja, em qualquer dos dois casos, a licitação será do tipo menor preço.*

(... ..)

8. Diante disso, não obstante se tratar de licitação do tipo menor preço, a fixação de maior desconto como critério de julgamento somente se justifica quando a medida for a **única econômica e operacionalmente viável**, a exemplo do que ocorre nas hipóteses citadas pela Secex/MA, em que os distribuidores de revistas e jornais e as agências de viagens, na condição de intermediários, não têm poder para compor preços dos produtos que repassam à Administração Pública contratante, restando-lhes se diferenciarem competitivamente por meio de descontos incidentes sobre as comissões recebidas pelas vendas efetuadas.

9. Igualmente inviável seria exigir no pregão eletrônico em exame que fosse cotado preço unitário para toda e qualquer peça passível de substituição nos veículos do INCRA/MA, hipótese em que a concessão de desconto com base na tabela de preço dos fabricantes se mostra aceitável.

(Grifou-se).

Verifica-se que o entendimento do TCU caminha no sentido de que o critério do maior desconto sobre tabela deve se limitar às hipóteses em que esta for a única medida econômica e operacionalmente viável, sendo um dos exemplos dados pela Corte de Contas justamente o caso de pregão para aquisição de "toda e qualquer peça passível de substituição nos veículos" (hipótese em que entendeu aquela Corte ser aceitável o critério de concessão de desconto com base na tabela de preço dos fabricantes).

Conforme vem sendo suscitado por alguns órgãos, é aceitável que a Administração deixe de listar e, conseqüentemente, especificar e quantificar, cada peça cuja substituição poderá eventualmente se fazer necessária durante a vigência da ata de registro de preços.

Também não parece razoável exigir que a Administração instaure um novo pregão a cada vez que necessite de determinadas peças para o reparo de determinado veículo.

Assim, esta Procuradoria entende que é possível o presente edital, em consonância com o entendimento exposto, que o certame se desenvolva e seja julgado pelo critério de maior desconto sobre tabela de fabricante, por ser medida econômica e operacionalmente mais viável, tendo em vista a imensa variedade de tipos de peças e a impossibilidade de se prever quais delas necessitarão ser trocadas durante a vigência da ata.

Por derradeiro, é necessário a revisão dos anexos referentes a minuta da Ata de Registro de Preço e do Contrato, buscando adequar as redações relativas ao objeto do presente procedimento licitatório.



ESTADO DO TOCANTINS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA

065

Cumpre ressaltar, entretanto, que a análise de mérito do procedimento em si, em todas as suas fases e atos subsequentes, é de exclusiva competência e responsabilidade da Comissão Permanente de Licitação e do Pregoeiro designado, a quem caberá, na forma legal, observar rigorosamente os termos da Lei 10.520/02, as regras do edital e subsidiariamente a Lei 8.666/93, sobretudo a observância intransigente dos seguintes princípios: procedimento formal; publicidade dos seus atos; igualdade entre os licitantes; vinculação ao edital; julgamento objetivo e adjudicação compulsória ao vencedor.

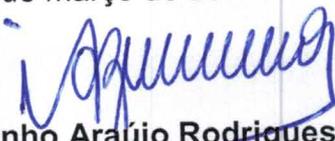
#### IV - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Geral manifesta-se, em sede de juízo prévio, pela aprovação das minutas do edital e do contrato, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, **desde que observadas as recomendações sugeridas.**

Nada mais a acrescentar, opinamos pelo prosseguimento habitual do presente processo.

É o parecer, S.M.J.

Oliveira de Fátima, 27 de março de 2019.

  
**Agostinho Araújo Rodrigues Júnior**  
Procurador-Geral do Município