



000059

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, 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 009/2019, visando a contratação de empresa para o fornecimento de peças mecânicas, 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;
- 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;



000060

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

- 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

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



000061

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

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.

§ 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.



000062

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

§ 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 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.



000063

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

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.

Analisando as minutas do edital e do contrato, temos que estes contemplam as exigências legais concernentes ao objeto, local e condições de entrega, participação, credenciamento, apresentação dos envelopes com as propostas de preços e habilitação, classificação das propostas, lances verbais, critério de julgamento, recurso e demais atos pertinentes à matéria.

Sendo esta a vontade da Administração (aquisição de bens), e verificado que o edital contempla as exigências que devem estar presentes no seu bojo, 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:



000064

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

"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 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).



000065

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

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.

Cumpré 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.



000066

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

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

É o parecer, S.M.J.

Oliveira de Fátima, 15 de maio de 2019.

Agostinho Araújo Rodrigues Júnior
Procurador-Geral do Município