



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Convite nº 1/2019-001 SEMEL.

Objeto: Contratação de microempresa, empresa de pequeno porte, microempreendedor individual e cooperativas na modalidade Convite para aquisição de equipamentos de mobília e eletrodomésticos para os polo (Complexo Esportivo Rio Verde, Praça da Juventude, Complexo Esportivo VS10 e Ginásio Poliesportivo), visando suprir a demanda administrativa da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade Convite nº 1/2019-001 SEMEL, do tipo menor preço.

1. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Convocatório, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações), bem como, nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, sendo excluídos os aspectos de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a devida adequação ao interesse público, em consonância aos requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMEL), por meio do memorando nº 0209/2019 (fl. 01), alegou a necessidade do objeto para melhor atendimento dos projetos promovidos pela secretaria, destinando-se os materiais a serem adquiridos aos polos da SEMEL.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Foi juntado aos autos o Termo de Referência (fls. 02-03), contendo a definição do objeto, os parâmetros utilizados, as condições de entrega e recebimento, justificativas e demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório.

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 10-30), sob a responsabilidade do Servidor Jairo Nascimento da Silva Cargo (Dec. 1018/2017).

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pela SEMSI, esta deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraíndo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fito de fazer refletir o preço de mercado, estando devidamente assinada pela Autoridade Competente.

O Tribunal de Contas da União entende que *"as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cotação de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes"*, conforme entendimento exarado no Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, de 21.10.2015:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(...) o Plenário do Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, decidiu, no ponto, dar ciência à Funasa acerca da impropriedade relativa à "realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente (...) tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário. (Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015.)

Neste mesmo acórdão, o TCU reafirmou entendimento exarado no Acórdão 2.943/2013-Plenário, de que "não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado", o que deve ser avaliado pela área técnica.

Sendo assim, estas particularidades devem ser observadas quando da formação do preço médio.

Registre-se que a realização de cotações de preços, formação do preço médio e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, **cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.**

Cumpra observar que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Esporte e Lazer) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da Secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Quanto à modalidade escolhida, temos que o art. 23 da Lei 8.666/93 estabelece critérios baseado no valor da contratação para definir a modalidade de licitação. Quanto aos limites estabelecidos para cada modalidade de licitação na referida lei, destaca-se que esses limites foram estipulados pela Lei nº 9.648/98. Contudo, já se passaram 20 anos e o poder de compra não é o mesmo em virtude da inflação. Assim, como os valores encontravam-se desatualizados, muito abaixo da realidade do mercado e "engessaram" o administrador público, o Governo Federal editou um decreto (Decreto nº 9.412/2018) atualizando os valores do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

A Lei nº 8.666/93 prevê as modalidades de licitação. Isso significa que, a depender do objeto ou serviço que se irá contratar e também a depender do valor dessa contratação, a lei obriga que o administrador público adote determinada modalidade de licitação.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 22, prevê cinco modalidades de licitação: "I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão". O art. 23 da Lei nº 8.666/93 prevê que esse critério é baseado no valor da contratação:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Ressalta-se que o Presidente da República, objetivando atualizar os valores supramencionados, que estavam muito abaixo da realidade de mercado, editou um decreto atualizando os valores do art. 23 da Lei nº 8.666/93. Trata-se do Decreto nº 9.412/2018. Veja o que diz o art. 1º do Decreto:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

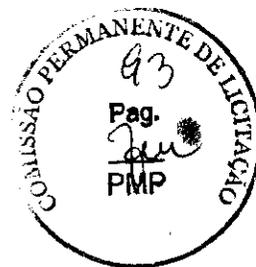
Frise-se que a autorização para que o Decreto nº 9.412/2018 tenha atualizado os valores trazidos pelo art. 23 da Lei nº 8.666/93, está no art. 120 da Lei nº 8.666/93:

Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período.

Portanto, como a produção de uma lei é bem mais demorada que a de um decreto, a intenção do legislador foi a de dinamizar esse processo, permitindo uma atualização rápida. Vale observar, no entanto, a ressalva feita ao final no sentido de que essa atualização deve respeitar "a variação geral dos preços do mercado, no período". Em outras palavras, não se



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



trata de um aumento real, mas sim de uma mera recomposição da variação dos preços no período.

É importante ressaltar que esse Decreto nº 9.412/2018 produz também efeitos no âmbito das Administrações Públicas estadual, distrital e municipal. Pois as normas gerais da Lei nº 8.666/93 são aplicáveis no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Decreto nº 9.412/2018 foi editado com base na autorização conferida pelo art. 120 da Lei nº 8.666/93, que outorga ao "Poder Executivo Federal" a atribuição de atualizar os valores fixados na Lei de Licitações. Logo, o Decreto editado produz efeitos para todos os entes.

Quanto à adoção de licitação com participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, tem-se que a partir da entrada em vigor das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/14 na Lei Complementar nº 123/06, tornou-se obrigatória para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, inc. I), vejamos:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

(...)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(...)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

O aludido tratamento diferenciado tem respaldo na própria Constituição Federal que impõe a adoção de medidas jurídicas destinadas a proteger e incentivar a atuação de pequenas empresas de modo a promover a isonomia. Sabe-se que a licitação destina-se a garantir: a) isonomia; b) seleção da proposta mais vantajosa; e o c) desenvolvimento sustentável.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Assim, a Administração deve promover a melhor contratação possível, com observância a estes princípios. Verifica-se que o tratamento diferenciado em favor da ME e EPP tem por finalidade permitir que empresas destituídas de grande porte saiam-se vencedoras nas licitações e possam concorrer de forma equânime com as outras empresas. Portanto, entende-se louvável o tratamento diferenciado, uma vez que se está assegurando o princípio da isonomia, devendo, por outro lado, ter em mente que esse tratamento diferenciado deverá observar também o princípio da proporcionalidade a fim de não se desviar da intenção do legislador constituinte, gerando diferenciações desarrazoadas.

Nesse ponto, oportuno trazer a Orientação Normativa da Advocacia Geral da União:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 47, DE 25 DE ABRIL DE 2014: "EM LICITAÇÃO DIVIDIDA EM ITENS OU LOTES/GRUPOS, DEVERÁ SER ADOTADA A PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE OU SOCIEDADE COOPERATIVA (ART. 34 DA LEI Nº 11.488, DE 2007) EM RELAÇÃO AOS ITENS OU LOTES/GRUPOS CUJO VALOR SEJA IGUAL OU INFERIOR A R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS), DESDE QUE NÃO HAJA A SUBSUNÇÃO A QUAISQUER DAS SITUAÇÕES PREVISTAS PELO ART. 9º DO DECRETO Nº 6.204, DE 2007".

Por outro lado, o art. 49 da Lei Complementar nº 123/06 proíbe a aplicação do disposto nos seus artigos 47 e 48 quando o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

A Lei Complementar Municipal nº 009/2016 que institui este tratamento diferenciado às ME/EPP no âmbito do Município de Parauapebas, dispõe que:

Art. 28. Nas contratações públicas será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

§ 1º Para o cumprimento do disposto neste artigo a administração pública adotará as regras previstas na Lei Complementar nº 123/06, constantes dos artigos 42 a 49 e nos artigos seguintes desta lei, bem como em normas regulamentares que prevejam tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente:

(...)

III - realização obrigatória de licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

(...)

§ 4º Em relação ao disposto nos incisos III, IV e V do § 1º a administração pública poderá, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Art. 29. Sem prejuízo da economicidade, as compras de bens e serviços por parte dos órgãos da Administração Direta do Município, suas autarquias e fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades de direito privado controladas, direta ou indiretamente, pelo Município, deverão ser planejadas de forma a possibilitar a mais ampla participação de microempresas e empresas de pequeno porte locais ou regionais, ainda que por intermédio de consórcios ou cooperativas.

Em análise às legislações Federal e Municipal, observa-se que uma das preocupações do legislador foi no tocante à vantajosidade da contratação (artigo 49, III da Lei Complementar nº 123/2006 e artigo 29, da Lei Complementar Municipal nº 009/2016). As duas legislações visam assegurar prerrogativas e benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive em âmbito municipal, e simultaneamente, sem prejuízo da economicidade (proposta mais vantajosa).

Verifica-se, no presente certame, que os itens a serem licitados exclusivamente para micro e pequenas empresas (e futuramente contratados), apresentam valor médio de mercado abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), estando, portanto, em conformidade à literalidade das legislações pertinentes.

Consta nos autos, ainda, a Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 31), a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 32), a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fls. 33), o Decreto de Designação da Comissão Permanente de Licitação e o Termo de Autuação do processo (fls. 34-35).

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da Secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que realizou a sua análise em Parecer do Controle Interno constante às fls. 37-43 dos autos.

Após o parecer do Controle Interno, foi apresentado pela SEMEL o memorando nº 0251/2019, em resposta às recomendações da Controladoria, com a planilha de quantitativos e valores retificada (fls.45-48).

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Destaca-se que o procedimento está sendo elaborado para contratação com prazo de vigência por sessenta dias, conforme corrobora o item 42 da Minuta de Edital e cláusula



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



sétima da Minuta Contratual, podendo ser prorrogada nos termos do artigo 57, §1º da Lei Licitatória.

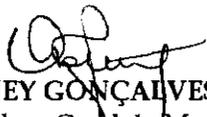
Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações das aquisições, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Contratação de microempresa, empresa de pequeno porte, microempreendedor individual e cooperativas na modalidade Convite para aquisição de equipamentos de mobília e eletrodomésticos para os polo (Complexo Esportivo Rio Verde, Praça da Juventude, Complexo Esportivo VS10 e Ginásio Poliesportivo), visando suprir a demanda administrativa da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Convite nº 1/2019-001 SEMEL, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 16 de abril de 2019.


TÁSSIA ISABELA PEREIRA PAIXÃO
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 1253/2017


QUÉSIA SINEY GONÇALVES LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019