

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

**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** Processo de Licitação. Pregão n° 9/2017-003 SEMEL.

**Objeto:** Registro de Preços para contratação de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte, Empreendedor Individual e Cooperativa, para a confecção de uniformes personalizados destinados aos membros e atletas das Delegações Municipais quando da participação em competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais, ainda às escolinhas da SEMEL, bem como camisas personalizadas para a equipe de trabalho nos eventos a serem realizados pela 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.

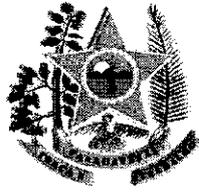
Trata-se de solicitação de Parecer jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão 9/2017-003 SEMEL, do tipo menor preço por item.

**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 Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto n° 3.555/2000), no Decreto Federal n° 5.504/2005, Decreto Municipal n° 071/2014, Lei Complementar Municipal n° 009/2016, bem como na Lei n° 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os 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,



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

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 Laser, por meio do memorando nº 0712/2017 (fl. 01), informa quanto à necessidade do objeto que: *"a contratação visa à padronização, qualidade e suprimento à demanda de uniformização a serem utilizadas pelos membros e atletas que compõem as Delegações Municipais, das diversas modalidades (Handebol, Futsal, Voleibol, Basquete, dentre outras modalidades a serem definidas - feminino e masculino) nas competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais, que exigem padronização do uniforme; Ainda às escolinhas SEMEL, pelos alunos do Projeto Educando pelo Esporte - Preparando para Vida (modalidades coletivas, individuais e artes marciais - futebol futsal, handebol, voleibol, basquete, capoeira, bicicross, karatê, judô, jiu-jitsu) nos eventos esportivos (torneios, amistosos, apresentações) onde estes estarão identificados como alunos do referido projeto; Pelas alunas da Zumba/Aeróbica oferecida pela SEMEL, nas aulas e eventos esportivos (apresentações), onde estas estarão identificadas como alunas do referido projeto; Pela Equipe de Trabalho SEMEL e pelas secretarias/órgãos parceiros, nos eventos com maiores proporções, extensos e com maior número de envolvidos"*.

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.

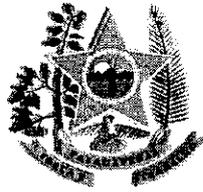
Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para os materiais e equipamentos, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Quanto à adoção de licitação exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, inc. I), 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, realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, inc. I).

A Lei Complementar 009/2016 dispõe:

*"Art. 28. Nas contratações públicas será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a*

Centro Administrativo - Morro dos Ventos - Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas - Pa  
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br



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

*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)."*

O tratamento diferenciado tem respaldo na própria CF 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.

Assim, a Administração deve promover a melhor contratação possível, com observância do princípio da isonomia. Verifica-se que o tratamento diferenciado em favor da ME e EPP tem por finalidade permitir que empresas destituídas de grande porte saiam vencedoras nas licitações e possam concorrer de forma equânime com as outras empresas.

Assim, entende-se louvável o tratamento diferenciado, uma vez que 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."**



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

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 regra conhece precedente. A Súmula 247, do Tribunal de Contas da União, afasta a obrigatoriedade do parcelamento, prevista no art. 23 da Lei nº 8.666/93 - fator que se traduz na ampliação do número de competidores -, em hipóteses que representem prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto.

A Lei Complementar nº 123/06 tem por incompatível com o interesse público a exclusividade de participação de entidades de menor porte, em licitação cujo valor estimado não supere R\$ 80.000,00, sempre que a Administração verifique o risco de prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, o que não se coaduna com o caso em análise.

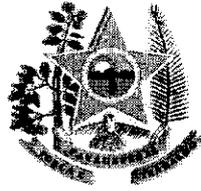
Sendo assim, o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte adotado vai ao encontro da legislação vigente, uma vez que estamos diante de uma licitação por itens, com 18 (dezoito) itens de valor médio de mercado abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Acostou-se aos autos o memorando de solicitação nº 0712/2017 (fl. 01); planilha de quantitativos e valores (fls. 02-05); indicação de dotação orçamentária (fl. 06); termo de referência contendo a definição do objeto, a justificativa para a realização do serviço, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório (fl. 07-11); modelo dos uniformes (fls. 12-22); parâmetros utilizados (fls. 23-26); pesquisas de preços (fls. 27-33); parecer do controle interno (fls. 35-38); declaração de adequação orçamentária (fl. 39); autorização da autoridade competente (fl. 40); decreto de designação da equipe de pregoeiro (fl. 41); autuação (fl. 42); Minuta de Edital e seus anexos (fls. 43-107).

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 27-33), sendo informado no memorando nº 0712/2017 (fl. 01) que o Senhor William Alexandre da Silva Guedes (instrutor esportivo - Contrato nº 50.817) foi o responsável pela citada pesquisa.

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



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

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.

Registre-se que a realização de cotações de preços e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, 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, conforme acima realizado.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 35-38), opinando pela continuidade do procedimento.

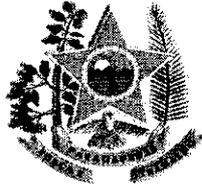
Destaca-se, também, que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos serviços a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

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.

E, por fim, recomenda-se que, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer jurídico, **o processo seja revisado na íntegra**, evitando-se divergências entre a Minuta de Instrumento Convocatório, o Termo de Referência, a Minuta da Ata de Registro de Preços e a Minuta de Contrato Administrativo.

**DAS RECOMENDAÇÕES**

Recomenda-se que a redação do item 34.5 da Minuta de Edital (fl. 51) seja complementada a fim de dar-lhe sentido, visto que dispõe apenas o seguinte: "apresentarem



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

*preços unitários dos serviços orçados superiores aos constantes na planilha orçamentária elaborada pela PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS”.*

O item 51, “a”, da Minuta de Edital (fl. 94) deve estabelecer de forma objetiva o quantitativo mínimo que será considerado como similar. Destaca-se que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. E segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado), dispondo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: AUGUSTO SHERMAN) - que “*é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório*”.

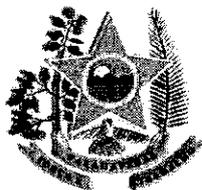
Recomenda-se que a Minuta de Edital e seus anexos (fls. 43-107) sejam devidamente rubricados pelo Pregoeiro.

O item 2 da Cláusula Segunda da Minuta de Contrato (fl. 86) dispõe que “*os quantitativos indicados na Planilha de Formação de Preços constante da proposta apresentada pela CONTRATADA no Pregão nº 9/2017-003 SEMEL e na Cláusula Primeira deste instrumento são meramente estimativos, não acarretando à Administração do contratante qualquer obrigação quanto a sua execução ou pagamento*”; todavia, destaca-se que apenas os itens indicados na Planilha de Formação de Preços constante da proposta da contratada não acarreta obrigação quanto a sua execução ou pagamento, não ocorrendo o mesmo com os itens previstos na Cláusula Primeira da Minuta de Contrato, pois a Administração se obriga em relação a estes após a assinatura do contrato.

O Parágrafo Único da Cláusula Décima Segunda da Minuta da Ata de Registro de Preços (fl. 101) dispõe que “*os preços, expressos em Real (R\$), serão fixos e possíveis de reajustamento, nos termos aqui considerados pelo período de 12 (doze) meses*”, entretanto, tem-se que a concessão de reajuste, no âmbito dos contratos administrativos, em regra, está vinculado ao transcurso do prazo de 1 (um) ano. Portanto, considerando a natureza do objeto, recomenda-se que a redação da referida cláusula seja alterada no sentido de constar que os preços “*serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses*”.

O item 41 da Minuta de Edital (fl. 53) e o item 3 do Termo de Referência (fls. 78-79) dispõem acerca da apresentação das amostras. Vale registrar que a exigência de amostras para garantir qualidade mínima dos bens ofertados foi objeto, inclusive, de recomendação pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.215/2009 - Plenário, mesmo na modalidade Pregão, todavia, recomenda-se que seja justificada a necessidade da exigência de amostras para o presente objeto.

A exigência da amostra vem sendo comumente utilizada pela Administração Pública nos últimos tempos, com vistas a tentar adquirir bens com qualidade mínima. A par



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

disso, a matéria vem sendo comumente submetida a julgamento pelo Tribunal de Contas da União, que em vários julgados impôs a observância de critérios quando da exigência das amostras.

O primeiro deles é a definição, no edital, de critérios técnicos e objetivos de avaliação. O julgamento das amostras não pode configurar em um ato subjetivo da Comissão Julgadora, senão vejamos os termos do Acórdão 1.292/2011 Plenário:

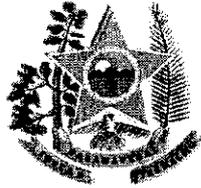
*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.2. nos termos dos art. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443, 16 de julho de 1992 c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos seguintes responsáveis: 9.2.1. (...), contendo as seguintes irregularidades: 9.2.1.1. previsão de análise das amostras dos bens ofertados por meio de cláusulas que afrontam a legislação e jurisprudência e não estabelecem critérios técnicos e objetivos de avaliação, permitindo desclassificações indevidas de licitantes e manipulação do resultado da licitação (itens 6.2.8.6 a 6.2.8.15), em afronta aos arts. 45 e 46 da Lei 8.666/1993, Acórdãos TCU 346/2002, 526/2005 e 1113/2008-Plenário, Decisões TCU 197/2000 e 1237/2002-Plenário, princípios da publicidade, da transparência, do contraditório e da ampla defesa.”*

Outro critério a ser seguido pela Administração é a previsão de que todos os licitantes interessados possam participar no teste da amostra, com vistas a observância do princípio constitucional da publicidade. Esse foi o entendimento da Primeira Câmara do TCU, ao prolatar o Acórdão 131/2010:

*“1.5. Determinar à (...), com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:1.5.1. nos próximos procedimentos licitatórios em que houver necessidade avaliação de protótipos, estabeleça e divulgue previamente aos licitantes a data e horário para a sua realização e oportunize a presença de representantes das empresas, com vistas à concretização do princípio da publicidade, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993.”*

Ademais, a análise da amostra deve ser realizada por quem detenha conhecimentos técnicos específicos, relacionados ao objeto licitado. Não é lícita a constituição de comissão de análise e julgamento de amostras integrada por agentes públicos não especializados ou que atuem segundo critérios subjetivos.

Recomenda-se, assim, que seja justificada a exigência de amostras, bem como sejam definidos, no edital, os critérios técnicos e objetivos de avaliação, incluindo também a previsão de que todos os licitantes interessados possam participar no teste da amostra. Além disso, que seja anexado aos autos o ato de designação da Comissão de Avaliação das Amostras constituída pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer.



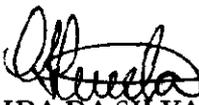
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para contratação de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte, Empreendedor Individual e Cooperativa, para a confecção de uniformes personalizados destinados aos membros e atletas das Delegações Municipais quando da participação em competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais, ainda às escolinhas da SEMEL, bem como camisas personalizadas para a equipe de trabalho nos eventos a serem realizados pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2017-003 SEMEL, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedecerão aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 26 de Outubro de 2017.

  
**CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA**  
Assessora Jurídica de Procurador  
OAB/MA nº 10.091  
Dec. 752/2017

  
**CLÁUDIO GONÇALVES MORAES**  
Procurador Geral do Município  
OAB/PA 17.743  
Dec. 001/2017