



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo Licitatório. Pregão n° 9/2018-001 PGM.

**Objeto:** Contratação de empresa especializada em prestação de serviços gráficos necessários ao bom funcionamento do Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor – Procon de Parauapebas.

**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 9/2018-001 PGM, 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 Editalício, bem como 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, 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, 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.

Consta nos autos o Memorando n° 786/2018 (fl. 01) enviado pela Procuradoria Geral do Município – PGM à Coordenadoria de Licitação, solicitando a abertura de processo licitatório visando a contratação de empresa para a prestação dos serviços gráficos.

A Coordenação Geral do PROCON apresentou o Memorando n° 097/2018 (fls. 02-03), justificando a necessidade do serviço, alegando que: *“Considerando que o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor – Procon de Parauapebas – PA necessita dos materiais impressos especificados no anexo I, para promover desde a conservação de processos administrativos físicos, o fornecimento de adesivos informativos a fornecedores (em atenção a Lei Municipal n° 1932/95), a*



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



*execução de ações fiscalizatórias, até campanhas educativas, se faz urgente a contratação de empresa especializada nesta prestação de serviços. Ressalta-se que atualmente o órgão em epígrafe opera com déficit de materiais".*

Em relação aos parâmetros utilizados para a obtenção do quantitativo solicitado, o PROCON alegou que "registra a abertura de aproximadamente 3.500 (três mil e quinhentos) processos administrativos por ano. Tais processos necessitam de proteção física por meio de capas de processo. Ressalta-se que o órgão não contrata serviços gráficos desde 2014 e que hoje os referidos processos são protegidos provisoriamente por frágeis folhas de papel A4, necessitando assim de substituição. Ademais, o órgão por força da Lei Municipal nº 1932/95 é responsável pelo fornecimento de adesivos para fixação em todos os estabelecimentos comerciais existentes na cidade, que conta com mais de 15 (quinze) mil CNPJs ativos, assim como os futuros. Cita-se ainda dentro do rol de atribuições do Programa de Defesa do Consumidor a realização de fiscalizações periódicas a totalidade dos estabelecimentos trazidos, com o uso dos blocos solicitados, e ainda a questão educativa realizada através de campanhas que necessitam de panfletos". (fls. 03).

Foi juntado aos autos a planilha de materiais necessários (Anexo I, fls. 04) e o Termo de Referência (fls. 05-07), contendo a definição do objeto, a justificativa da necessidade do serviço e as demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório.

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.

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 09-11), sob a responsabilidade do servidor Joelson Leite (Dec. 484/2017).

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



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

de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pelo PROCON (fls. 08), 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 o documento assinado pela Administradora do órgão.

O Tribunal de Contas da União entende que “as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta 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:

*(...) 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, qual seja o PROCON, tendo este 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.**

Cumprе observar, ainda, que a Autoridade Competente (Procurador Geral do Município) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação, deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens, permitindo



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas. O **art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93** preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Desta forma, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta Procuradoria entende que a licitação dividida em itens é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação.

O TCU já firmou entendimento de que *“É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas”* (Acórdão 122/2014-Plenário, TC 031.937/2013-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 29.1.2014).

Este raciocínio advém da presunção de que a adjudicação por itens permite uma ampliação da competitividade e potencial redução dos custos da contratação. Contudo, a disputa fracionada em itens retira a possibilidade de que o licitante dilua seus custos em uma precificação por ganho de escala, objetivando a conquista de menores preços.

Portanto, a aglutinação do objeto apenas será indevida quando prejudicar injustificadamente a competitividade e quando for recomendável a divisão em vários objetos. A aglutinação fundamentada em justificativas técnicas, como impedir prejuízos ao conjunto da contratação ou mesmo evitar a perda da economia de escala, será lícita.

O PROCON, por sua vez, manifestou-se acerca da aglutinação do objeto em lote único, apresentando justificativa circunstanciada, em atendimento à lei, por entender que *“A contratação dos serviços pretendidos em lote único se justifica pela observância do princípio da economicidade, tendo em vista que seu fracionamento em empresas distintas implicaria no aumento de custos”* (fls. 07).

Indubitável que a decisão final envolve contornos gerenciais específicos, a adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge, 23.9.2014.



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

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.

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 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*



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

*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 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).



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

Portanto, não poderá o tratamento diferenciado e simplificado ser aplicado quando não resultar em situação vantajosa também para a Administração. E, além de vantajoso, este tratamento não pode representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Se a contratação provoca qualquer prejuízo ao objeto da contratação, por evidente não será vantajosa. Assim, a área técnica solicitante deve observar as ponderações delineadas.

Em análise ao objeto do certame, verifica-se que o lote de serviços a ser licitado 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, a Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 12); a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a Autorização para a abertura do procedimento licitatório, ambas devidamente assinadas pela autoridade competente (fls. 13-14); o Decreto de designação da Equipe de Pregão e o Termo de Autuação do procedimento (fls. 15-16).

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 do órgão, 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. 18-26 dos autos.

Após o parecer do Controle Interno, foi apresentado pela Coordenação Geral do PROCON, o memorando nº 1.449/2018 (fls. 29-30) em resposta às recomendações da Controladoria, sanando as falhas apontadas, informando os critérios e parâmetros para o quantitativo de material solicitado.

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.

A Constituição Federal, ao versar sobre licitações públicas, estabeleceu em seu art. 37, XXI, que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, face ao princípio da legalidade. Ademais, devem ser evitados formalismos e requisitos desnecessários, de modo a não ocasionar uma restrição ainda maior à competitividade.

É necessário, portanto, que as exigências relativas à qualificação técnica sejam interpretadas em consonância com o disposto no art. 37, XXI da Carta Magna, juntamente com os demais dispositivos infraconstitucionais, a fim de que sejam exigidos somente os



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

requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurar a economicidade da contratação e garantir o tratamento isonômico.

A Administração deve-se atentar sempre para que as exigências de qualificação técnica não sejam desarrazoadas a ponto de frustrar o caráter competitivo do certame. Toda e qualquer exigência de qualificação técnica deve ser concebida de modo a não impor custos prévios à celebração do contrato, a teor da Súmula 272: *“No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato”*.

Destaca-se que o procedimento está sendo elaborado para contratação com prazo de vigência por 12 (doze) meses, podendo, conforme a Minuta do Edital (item 78) e Minuta Contratual (cláusula quinta), ser prorrogado com fundamento no artigo 57, §1º da Lei 8.666/93.

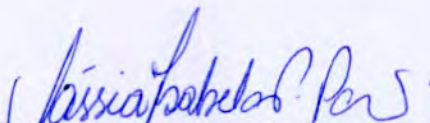
Convém destacar que caberá ao PROCON realizar a revisão quanto às especificações dos objetos a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

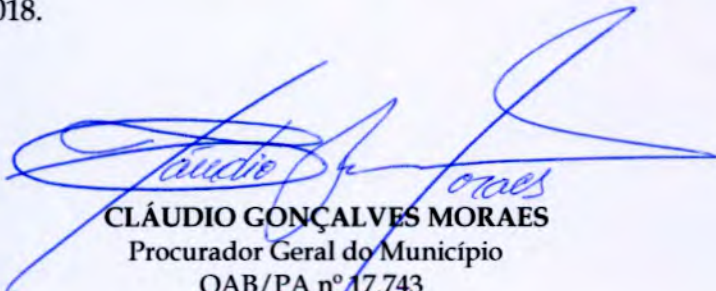
Ressalta-se que a Minuta de Edital e a Minuta de Contrato Administrativo, não podem apresentar informações divergentes, por isso, recomenda-se que as disposições estejam em consonância plena em todos os instrumentos. Cumpre observar que a existência de divergências pode dar ensejo a questionamento futuros ou dificultar a execução do contrato.

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contratação de empresa especializada em prestação de serviços gráficos necessários ao bom funcionamento do Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor – Procon de Parauapebas, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital **Pregão nº 9/2018-001 PGM**, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

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

Parauapebas/PA, 30 de outubro de 2018.

  
**TÁSSIA ISABELA PEREIRA PAIXÃO**  
Assessora Jurídica de Procurador  
OAB/PA nº 19.496  
Dec. 1253/2017

  
**CLÁUDIO GONÇALVES MORAES**  
Procurador Geral do Município  
OAB/PA nº 17.743  
Dec. 001/2017