



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

PARECER JURÍDICO N° 06/2023

Ref.: PREGÃO PRESENCIAL N° 02/2023

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES
E CONTRATOS. PREGÃO PRESENCIAL.
AGENCIAMENTO DE VIAGENS. MINUTA
DO EDITAL E DO CONTRATO. ANÁLISE
JURÍDICA PRÉVIA. OPINIÃO FAVORÁVEL.

I- RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade pregão presencial, com vistas a contratação de empresa para o registro de preços visando futuras contratações de para serviços de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços correlatos de reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais, nos termos da instrução normativa SLTI n°. 03/2015.

Acompanham a minuta do Edital, o Termo de Referência (**Anexo I**), no qual consta as especificações do objeto; o Modelo de Proposta (**Anexo II**); o Modelo de Declaração Requisitos de Habilitação (**Anexo III**); o Modelo de Declaração Relativa a Trabalho de Menores (**Anexo IV**); e a Minuta da Ata de Registro de Preço (**Anexo V**).

Os autos foram remetidos a esta Procuradoria para análise e aprovação das minutas do Edital de Licitação e de Contrato, na forma prevista no parágrafo único do art. 38 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993.

É o breve relatório. À fundamentação.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Logo de início, convém assinalar, em razão da faculdade conferida pelo **art. 191 da Nova Lei de Licitações (Lei n°. 14.133/2021)** – em que permite, no prazo de 02 (dois) anos a contar da publicação da **Novel Legislação**, a opção pela utilização do atual ou dos anteriores



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

regramentos – o presente procedimento licitatório é realizado de acordo com a Lei nº. 10.520/2002.

Ainda, ressalta-se, esta **PROCURADORIA** vem alertando acerca da necessidade de realização deste procedimento em sua maneira virtual, inclusive sendo esta forma quase que a **OBRIGATÓRIA** quando da vigência da Nova Lei de Licitação.

Acerca da modalidade de licitação utilizada, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 10.520/2002, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

No caso vertente, pressupõe-se correta a manifestação sobre a natureza comum dos bens e serviços que se pretende adquirir, o que viabiliza a adoção da modalidade pregão.

Contudo, para a licitude da competição, compete que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades desta Câmara Municipal, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

O art. 3º da Lei nº 10.520/2002 estabelece os requisitos a serem observados na fase preparatória da 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;



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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.

Consoante se extrai do relatório, quando se verifica a documentação anexa à minuta do Edital, as exigências do **art. 3º da Lei nº 10.520/2002** foram regulamente cumpridas. Quanto ao atendimento do inciso IV do citado artigo, constata-se dos autos que o Pregoeiro e a sua Equipe de Apoio foram nomeados pela **Portaria nº 02, de 02 de janeiro de 2023**, publicado no **Diário Oficial do Município Edição nº. 01/2023, página nº. 83**.

Ponto peculiar e que pode aparentar, para alguns, privilégio odioso e ilegal, é a limitação constante no **item 4.1**, complementado pelo **item 11.3**, da Minuta do Edital, que assim dispões:

4. CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

4.1. Em atendimento aos preceitos do art. 48, inc. I, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, somente poderão participar desta Licitação, em virtude de o valor máximo estimado por item não ultrapassar o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), as Microempresas – ME's e Empresas de Pequeno Porte – EPP's que deverão apresentar comprovação da respectiva condição de ME ou EPP.

(...)

11.3. Da Margem de Preferência – Nos termos do Decreto Municipal nº 105, de 12 de dezembro de 2016, e, justificadamente, visando à promoção do desenvolvimento econômico no âmbito local e regional, será concedida prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte – EPP, sediadas local ou regionalmente, até o limite de 5% (cinco por cento) do melhor preço válido, nos seguintes termos:

11.3.1. Aplica-se o acima disposto nas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente sejam iguais ou até 5% (cinco por cento) superiores ao menor preço;

11.3.2. A microempresa ou a empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior



FL N° 22

[Handwritten signature]

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

àquela considerada vencedora da licitação, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

11.3.3. Na hipótese da não contratação da microempresa ou da empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente com base no item 11.4.2, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na situação do item 11.4.1, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

11.3.4. No caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta;

11.3.5. Nas licitações de bens de natureza divisível em que se estabelecer cota reservada, a prioridade será aplicada apenas na cota reservada para contratação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte;

11.3.6. Para efeitos da aplicação da margem de preferência, considera-se:

11.3.6.1. Âmbito local: sede e limites geográficos deste Município;

11.3.6.2. Âmbito regional: os municípios circunvizinhos, através das microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e assim considerados, especificamente: **Areia Branca, Campo do Brito, Macambira, Malhador, Moita Bonita, São Domingos, Ribeirópolis, Itaporanga d’Ajuda e Frei Paulo**

Antes de mais nada, é importante explicar que em que pese o valor total orçado seja de **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**, o que a uma primeira análise impediria a exclusividade da participação de pequena ou microempresas, chama-se a atenção que tal cifra é para o total das eventuais passagens compradas ao longo do ano.

O caso sob análise é a aquisição de passagens aéreas, adquiridos de maneira individual. Desta forma, é como se cada item fosse uma licitação autônoma, não existindo nenhum serviço de agenciamento de viagem que por si só seja adquirido de uma única vez por uma quantia superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), logo permitindo a exclusividade da participação das micro ou pequena empresas. Tal raciocínio é amparado por entendimento sumular do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. Vejamos:

SÚMULA Nº 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade

[Handwritten signature]



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

Como visto, a conduta adotada por esta **Casa Legislativa**, respaldada pela **CORTE DE CONTAS DA UNIÃO**, visa garantir uma maior economia na aquisição dos produtos, assim como uma maior eficiência durante o procedimento licitatório

A respeito da citada preferência se encontra positivada nos art. 47, 48 e 49 da Lei Complementar nº 123/2006, que foram editados para garantir o tratamento favorecido às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, conforme já assegurado na própria Constituição Federal (art. 170, IX e art. 179).

Além de prever o tratamento favorecido para as Micro e Pequenas Empresas, a Constituição Federal assegura, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III).

Esses benefícios têm por finalidade promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, fomentando a relação comercial entre o Poder Público e às Micro e Pequena Empresas. Essas medidas representam um impulso significativo no desenvolvimento local e regional, pois fortalecem a economia das cidades, gerando emprego e renda, com o conseqüente incremento na arrecadação tributária e na qualidade dos serviços públicos prestados.

Destaca-se, ainda, que nada impede o acúmulo do benefício previsto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 com aquele insculpido no § 3º do art. 48, ou seja, existe a possibilidade de, mesmo nas licitações exclusivas, ser conferida prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, conforme previsto no **item 11.3** da minuta do Edital.

Para que entendamos o alcance da preferência é necessário que estabeleçamos o que se entende por “*sediadas local e regionalmente*”, então, precisamos tecer esclarecimentos acerca da conceituação e da definição do alcance dessa expressão.

Num primeiro momento, é evidente que “*sediadas no local*” reporta-se ao município que está realizando a licitação, tendo em vista que o próprio texto normativo inserto no art. 47, *caput*, da Lei Complementar nº 123/2006, faz essa referência:



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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. (grifo acrescido).

A dificuldade, contudo, reside na expressão “*sediadas regionalmente*”, tendo em vista que a Lei Complementar nº 123/2006 não conceitua, define ou limita o que deve ser considerado como “região”, para fins de aplicação dos seus arts. 47, 48 e 49.

Nesse contexto, é pertinente evidenciar que a jurisprudência administrativista pátria caminha no sentido de que o alcance e o conceito da expressão “regionalmente” variam de acordo com as peculiaridades de cada licitação, não sendo correto se estabelecer uma definição fixa e genérica. Isso porque para cada caso concreto a fixação da região deve levar em conta as especificidades do objeto licitado, o mercado fornecedor, o princípio da razoabilidade e os objetivos do tratamento diferenciado deferido às Micro e Pequenas Empresas.

Corroborando essa assertiva, colaciona-se os seguintes julgados de Tribunais de Contas que já se manifestaram sobre o tema:

Processo nº 19.396-8/2015 - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT)

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 17/2015 – TP

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIQUIRA. CONSULTA. LICITAÇÃO. TRATAMENTO FAVORECIDO E SIMPLIFICADO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. 1) Para efeito de aplicação do §3º do art. 48 e do inciso II do artigo 49, da LC 123/2006, a expressão “sediadas no local” reporta-se ao município (ente federado) no qual se realiza a licitação para a contratação pública. 2) Para efeito de aplicação do §3º do art. 48 e do inciso II do artigo 49, da LC 123/2006, a abrangência do termo “regionalmente” deve ser delimitada e fixada na fase interna do certame, no Termo de Referência ou no Projeto Básico, conforme for o caso, e devidamente justificada pela própria Administração Pública, considerando as especificidades de cada objeto a ser adquirido, o princípio da razoabilidade, o respectivo mercado fornecedor e o cumprimento dos objetivos insculpidos no caput do artigo 47 da Lei. 3) Na fase interna da licitação, a Administração licitante deve aferir se existem no mínimo três fornecedores competitivos enquadrados como MPEs, sediados local ou regionalmente, e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório. Não existindo, aplica-se a regra excludente prevista no inciso II do artigo 49 da LC 123/2006. 4) As informações necessárias para a aferição do disposto no item anterior devem constar nos autos do



FL N° 75

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

respectivo processo licitatório e poderão ser obtidas por meio de cadastros próprios específicos instituídos pela Administração, pesquisas mercadológicas realizadas junto às entidades representativas de segmentos econômicos (Sindicatos Patronais, Associações de Comerciais, sites especializados, etc.) e pesquisas na Junta Comercial do Estado, entre outros meios hábeis (grifo acrescido).

Processo de Consulta nº 0195/2014 – Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

I. O alcance da expressão “regionalmente”, para fins do art. 49, inciso II, da Lei Complementar nº 123/06, deve ser delimitado e devidamente justificado pela própria Administração Pública, em cada edital de procedimento licitatório, de acordo com as especificidades do caso concreto, para tanto deverão ser levadas em conta as especificidades do objeto licitado, o princípio da razoabilidade e também os objetivos do tratamento diferenciado, quais sejam: promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional; ampliação da eficiência nas políticas públicas; e, incentivo a iniciativa tecnológica; II. Caberá ao Administrador Público demonstrar, no momento da delimitação do alcance da expressão “regionalmente”, os motivos e as razões de direito para o tratamento diferenciado conferido, no certame, às microempresas e às empresas de pequeno porte (grifo acrescido).

CONSULTA Nº 887.734 DO TCE-MG – Definição da expressão “regionalmente” do art. 49, II, da LC 123/06. Entendeu o TCE-MG “que o próprio gestor deverá delimitar e justificar, nos autos de cada procedimento licitatório seu sentido e alcance”. E quanto à delimitação e definição, “que o Administrador deverá demonstrar, motivadamente, que foi levado em consideração as particularidades do objeto licitado, bem como o princípio da razoabilidade e os objetivos do tratamento diferenciado dispensado às MEs e EPPs, previstos no art. 47 da LC 123/06 (grifo acrescido).

No mesmo sentido, cita-se a seguinte orientação da AGU:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA CJU-MG Nº 60, DE 22 DE JANEIRO DE 2010

4.1.3) A expressão “local” pode ser interpretada como a correspondente ao Município ao qual se encontra sediado o órgão assessorado;

4.1.4) O significado da expressão “regional” deve ser buscado na situação concreta, podendo englobar os Municípios próximos ao Município em que se encontra o órgão assessorado, independentemente de fazer parte do mesmo Estado. A delimitação da região deverá constar no edital e os motivos ensejadores da referida definição deverão estar expressos nos autos (grifo acrescido).

A doutrina nacional também caminha nesta direção:

Assim, deve-se, por interpretação sistemática, entender que a expressão “local”, utilizada no §3º do art. 48 da lei, deve ser compreendida como Município. O primeiro conjunto de destinatários do benefício são as ME e EPP sediadas em um determinado Município.

Deve-se entender por “sediadas regionalmente” as ME e EPP sediadas na região – espaço geográfico – eleita pelo órgão promotor da licitação como destinatária da



Jon

**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE**

*ação de fomento por intermédio da contratação pública. Caberá, então, a cada Administração Pública indicar, no edital da licitação ou em norma legal ou infralegal as regiões nas quais pretende que a contratação seja instrumento da promoção do desenvolvimento social e econômico*¹ (grifo acrescido).

Conclui-se, então, que a expressão “sediadas no local” reporta-se ao município no qual se realiza a licitação para a contratação pública; e a expressão “região” deve ser fixada pela própria Administração Pública por meio de sua legislação suplementar ou em cada instrumento convocatório lançado ao mercado, considerando as especificidades de cada objeto licitado e o respectivo mercado fornecedor, cabendo ao órgão/entidade licitante motivar nos autos do respectivo processo licitatório os critérios utilizados para a fixação da região.

Por fim, explicita a existência de dotação orçamentária para o integral adimplemento das obrigações oriundas do contrato, conforme se extrai do **item 29** da minuta do Edital

É a fundamentação. À conclusão.

III- CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se favoravelmente à realização do pretendido procedimento licitatório, tendo em vista a não constatação de erro grosseiro ou ilegalidade nos documentos apresentados, inexistindo óbice legal quanto ao prosseguimento do certame.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 16 de Fevereiro de 2023.

Rafael Ramos Eloy
Rafael Ramos Eloy
Procurador Legislativo

1 SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitações & o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 141-142.

[Handwritten signature]