



FL N° 251

[Handwritten signature]

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

PARECER JURÍDICO N° 02/2023

Ref.: PREGÃO PRESENCIAL N° 02/2023

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Presencial. Aquisição de material de consumo para a Câmara Municipal de Itabaiana/SE. Minuta do Edital e do Contrato. Análise Jurídica Prévia. Aprovação.

I- RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade pregão presencial, com vistas à aquisição de material de consumo para a Câmara Municipal de Itabaiana/SE, conforme ANEXO I deste Edital.

Acompanha a minuta do Edital, o Termo de Referência (**Anexo I**), no qual consta as especificações do objeto; o Modelo de Procuração (**Anexo II**); o Modelo de Declaração Requisitos de Habilitação (**Anexo III**); o Modelo de Declaração Relativa a Trabalho de Menores (**Anexo IV**); a Minuta de Contrato (**Anexo V**) e Tabela de propostas (**Anexo VI**).

Compulsando os autos verifica-se a existência de ampla pesquisa de mercado com o escopo de verificar o preço médio dos produtos e serviços, o que se mostra essencial para que o certame respeite os princípios da economicidade e eficiência, evitando a aquisição de bens, pela Administração Pública, por valor acima do praticado pelo mercado.

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 combinado com art. 9° da Lei de Pregão.

É o breve relatório. À fundamentação.

[Handwritten signature]



FL N° 292

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

II- FUNDAMENTAÇÃO

Logo de início, convém assinalar, em razão da faculdade conferida pelo **art. 191 da Nova Lei de Licitações (Lei nº. 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 regramentos – o presente procedimento licitatório é realizado de acordo com a Lei nº. 10.520/2002.

Ainda, ressalta-se, ser de conhecimento o estímulo a realização de pregão na modalidade virtual, sendo tal via eleita de forma quase que obrigatória na Nova Legislação, estando a Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE realizando as medidas cabíveis para implementar os meios para a realização do ato de forma virtual.

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*:



FL N° 253

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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.

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 9.28**, da Minuta do Edital, que assim dispões:

4. CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

4.1. Somente poderão participar desta licitação as Microempresas – ME's e Empresas de Pequeno Porte – EPP's, que atenderem a todas as exigências, inclusive quanto à documentação, constantes deste Edital e seus Anexos, e que detenham atividade compatível e pertinente com o seu objeto;

4.1.1. Essa participação exclusiva de Microempresas – ME's e Empresas de Pequeno Porte – EPP's deve-se em virtude de o valor máximo estimado por item do certame não ultrapassar o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), 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;

4.1.2. A comprovação da condição de Microempresas – ME's e Empresas de Pequeno Porte – EPP's será feita, exclusivamente, mediante a apresentação, no ato do credenciamento, de Declaração de que cumpre os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos art. 42 ao art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, de acordo com o §2º do art. 13 do Decreto Federal nº 8.538/2015, OU através



FL N° 254

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

de Certidão emitida pela respectiva Junta Comercial, atestando a atual situação da empresa, conforme art. 3º da Instrução Normativa DREI 69/2019.

4.1.3. Em não havendo a participação de ME's e/ou EPP's, face à peculiaridade do objeto e forma de constituição dessas empresas, a licitação reverter-se-á, automaticamente, às demais empresas que porventura demonstraram interesse e se achem presentes na condição de pretensas participantes, em conformidade com o Art. 49 da mesma Lei Complementar 123/2006 e em atendimento ao Princípio Constitucional da Eficiência dos Atos da Administração Pública.

[...]

9.28. Da Margem de Preferência – Nos termos do Arts 47, *caput*, e 48, §3º da Lei Complementar nº. 123/2006 e 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 sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, nos seguintes termos:

9.28.1. 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 10% (dez por cento) superiores ao menor preço;

9.28.2. A microempresa ou a empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

9.28.3. Na hipótese da não contratação da microempresa ou da empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente com base no item 9.28.2, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na situação do item 9.28.1, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

9.28.4. 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;

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

9.28.5.1. Âmbito local – sede e limites geográficos deste Município;

9.28.5.2. 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\$ 107.207,00 (cento e sete mil duzentos e sete 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 dos itens de consumo adquirido.

O caso sob análise é a aquisição de itens de consumos, adquiridos de maneira individual. Desta forma, é como se cada item fosse uma licitação autônoma, não existindo nenhum item/produto que será adquirido por uma quantia superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), logo permitindo a exclusividade da participação das micro ou pequena empresas. Tal



FL N° 258

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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 disporde 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

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.

Assim, retomando aos privilégios concedidos 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).

A propósito, reitera-se que em que pese a Legislação aplicada ao caso em comento seja a **Lei nº. 10.520/2002**, necessário salientar que a Nova Lei de Licitações mantém tratamento privilegiado as microempresas ou de pequeno porte durante o procedimento licitatório, conforme avistado no **art. 4º da Lei nº. 14.133/2021**. Vejamos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O tratamento favorecido para as Micro e Pequenas Empresas possui estreita relação com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III).



FL N° 296

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

A respeito disto, o **Eminente Professor Marcelo Novelino**¹ explica:

“A construção de uma sociedade justa e solidária (princípio da solidariedade) e a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais estão associadas à concretização do princípio da igualdade, em seu aspecto substancial (igualdade material). Nesse sentido, legitimam a adoção de políticas afirmativas (ações afirmativas ou discriminações positivas) por parte do Estado.”

Isto é, tratar os desiguais desigualmente na medida das suas desigualdades.

Como já dito, 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 9.28** 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:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento

¹ NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 15ª ed. JusPODIVM: Salvador, 2020. P. 301



FL N° 257

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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” varia 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 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).



FL Nº 288

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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 entener por “sediadas regionalmente” as ME e EPP sediadas na região – espaço geográfico – eleita pelo órgão promotor da licitação como destinatária da ação de fomento por intermédio da contratação pública. Caberá, então, a cada Administração Pública indicar, no edital da licitação ou em norma legal ou



FL N° 258

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

*infralegal as regiões nas quais pretende que a contratação seja instrumento da promoção do desenvolvimento social e econômico*² (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 3** da minuta do Edital:

3. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As despesas oriundas do objeto desta licitação correrão à conta dos recursos próprios orçamentários consignados no Orçamento de 2022, com dotação suficiente, obedecendo às classificações abaixo:

- **Unidade Orçamentária: 1001 – Câmara Municipal de Itabaiana**
- **Fonte de Recursos: 15000000 - Recursos não Vinculados de Impostos**
- **Projeto/Atividade: 2001/2022 – Manutenção dos Serviços da Câmara Municipal**
- **Elemento de Despesa: 3390300000 – Material de Consumo**

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.

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



FL N° 260

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana, 25 de Janeiro de 2023.

Rafael Ramos Eloy
Rafael Ramos Eloy
Procurador Legislativo