



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL



PARECER JURÍDICO Nº 01/2022/PCMITZ

SOLICITANTE: CHEFE DO DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO E ATIVIDADES COMPLEMENTARES.

OBJETO: Processo Administrativo nº 005/2022.
Aquisição de materiais de expediente, de interesse
desta Casa Legislativa.

DO RELATÓRIO

Em cumprimento ao Art. 38, Parágrafo Único e Inciso VI da Lei nº 8.666/93, foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica, o **Proc. Adm. nº 005/2022**, "solicitando a análise e parecer sobre a minuta do edital de Licitação, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MENOR PREÇO, por ITEM, pelo Sistema de Registro de Preços, tendo por objeto aquisição de materiais de expediente, de interesse desta Casa Legislativa.", instruído com os seguintes documentos:

- ✓ Minuta do Edital;
- ✓ Anexos.

Nos termos da Lei n.º 8.666/93; da Lei nº 10.520/02; da LC n.º 123/06, foi instaurado processo licitatório tendo como objeto a contratação de empresa especializada **no fornecimento de material de expediente que serão utilizados no dia a dia, pelos funcionários, no exercício de suas funções, para o exercício de 2021**, com valor estimado de até **R\$ 149.592,45 (cento e quarenta e nove mil, quinhentos e noventa e dois reais e quarenta e cinco centavos)**, com a justificativa que a Administração possa avaliar o custo da contratação, constituindo elemento fundamental para instrução dos procedimentos de contratação, atendendo a legislação vigente.

Nos termos do item 1.3 do Edital, o pregão eletrônico será realizado em sessão pública, por meio de sistema eletrônico que promove a comunicação pela internet, mediante condições de segurança, utilizando-se para tanto, os recursos da criptografia e autenticação em todas as suas fases.



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**



Outrossim, em consonância com o Item 1.4 do edital, os trabalhos serão conduzidos pela pregoeira designada por meio da página eletrônica www.portaldecompraspublicas.com.br, cabendo coordenar todo o processo licitatório até a homologação pelo Presidente da Câmara Municipal.

Cabe destacar, nos termos do item 5.1 do edital, que somente poderão participar da licitação, as empresas qualificadas na forma da Lei Complementar nº 123/2006, como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte.

Observa-se que o julgamento será pelo Menor Preço por Item, tendo como parâmetro orçamentos em empresas do ramo, Atas e o Sistema Banco de Preços, devendo sempre seguir as regras de balizamentos previstas na resolução supramencionada, não competindo a esta assessoria, analisar a procedência e regularidade dos valores apresentados pelas empresas que realizaram as cotações, cabendo a secretaria interessada avaliar o seu convencimento quanto ao valor balizado.

Dessa forma, foram juntados ao Processo: Termo de Referência; Relatório de cotação; Autorização de instauração do Processo; Termo de abertura de processo; Termo de Autuação; Solicitação de Parecer Jurídico. Salienta-se que se encontra ausente a previsão de Recursos Orçamentários em razão do objeto ser registro de preços, nos termos do Art. 7º §2º do Decreto 7892/93.

É o que há de mais relevante para relatar.

II – DA NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO PARA AS CONTRATAÇÕES DESTE PODER LEGISLATIVO

A nova lei passa a prever, no art. 5º, que o planejamento é um dos princípios que devem ser observados na sua aplicação.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Grifo nosso)



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**



O princípio do planejamento tem duplo conteúdo jurídico. Por primeiro, o de fixar o dever legal do planejamento. A partir deste princípio, se pode deduzir que a Administração Pública deverá planejar toda a licitação e toda a contratação pública. Mas não é só isso. Não é a realização de qualquer planejamento que atenderá dito princípio. O planejamento que se exige é aquele que seja eficaz e eficiente, e que se ajuste a todos os outros princípios, regras e valores jurídicos previstos na Constituição Federal e na Lei.

Muito embora a antiga Lei de Licitações ainda venha sendo aplicada, **sempre se foi recomendado o planejamento das contratações** de qualquer entidade da administração.

O dever jurídico é de um planejamento adequado, suficiente, tecnicamente correto e materialmente satisfatório.

Este planejamento adequado pressupõe a adoção de todas as providências técnicas e administrativas voltadas a identificar com precisão a necessidade a ser satisfeita com a execução do contrato, a correta **definição do objeto ou solução técnica, e a precisa estimativa do preço de referência**, bem como todas as demais definições indispensáveis para configurar de modo eficaz e eficiente a licitação e o contrato.

No presente caso, observou-se um acréscimo significativo no preço estimado para este processo licitatório em comparação com o procedimento realizado ano passado. Sabe-se que no ano de 2021 ainda enfrentávamos a Pandemia do COVID-19, e por conta de algumas medidas restritivas pode ter minorado o valor. Entretanto, para que se estabeleça um aumento de tamanha ordem, é necessário exatamente o planejamento que ora discorremos.

Desta forma, sugere-se a Autoridade Administrativa desta Câmara Municipal a adoção de medidas em caráter de urgência, a fim de adotar o planejamento nas próximas contratações.

III - DO CARATER OPINATIVO DO PRESENTE PARECER

Inicialmente, cumpre destacar que compete a essa Procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente OPINATIVO, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**



da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Desta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade. Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados nos procedimentos internos de apuração das licitações supramencionadas para devida análise quanto aos eventos ocorridos.

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos. Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**



IV- FUNDAMENTAÇÃO

O objeto da licitação tem por escopo o registro de preços para futura e eventual contratação do objeto citado no introyto, de acordo com as especificações e quantitativos estabelecidos no edital e seus anexos, especialmente no termo de referência.

A licitação na modalidade de Pregão Eletrônico destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, nele não há limites de valor estimado da contratação, sendo licitação de Menor Preço por Item, além de concentrar todos os atos em uma única sessão, conjugando propostas escritas e os lances durante a sessão, e, por fim, mas não menos importante, possibilita a negociação entre o pregoeiro e o proponente que ofertou o menor preço, o que torna o procedimento muito célere e econômico para o município.

Propicia, ainda, para a Administração os seguintes benefícios:

- a) *economia, pois busca a melhor proposta de preço o que gera economia financeira;*
- b) *desburocratização do procedimento licitatório; e,*
- c) *rapidez, pois a licitação é mais rápida e dinâmica assim como as contratações.*

Sobre o julgamento das propostas pelo menor preço, impende destacar previsão legal do artigo 4º, X da Lei 10.520/2002:

Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X – para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificação técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

No que tange o julgamento pelo Tipo Menor Preço por Item, imperioso mencionar Súmula 247 do TCU, que acabou par pacificar a necessidade de seu uso, *ipsis verbis*:

Súmula 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,



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**



possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Falando sobre as regras específicas do Pregão Eletrônico, verifica-se que no instrumento convocatório houve o registro de qual será o provedor ou a plataforma que disponibilizará o sistema eletrônico, previsto no item 1.4 do Edital, seguindo o exigido no art. 2º, da Resolução nº 02/2021 desta Câmara Municipal.

Assim, temos que o certame poderá ser formalizado sob a modalidade já referida, PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, possibilitando assim uma maior participação das licitantes interessadas, devendo-se tomar como parâmetro a minuta de instrumento convocatório acostado ao processo.

Ademais, que o edital encartado aos autos atende ao que determina o art. 40 da Lei nº 8.666/93 trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a secretaria interessada, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pelas Leis nº 8.666/93 e 10.520/2002. Além, é claro, do local, dia e horário para recebimento dos documentos e propostas de preço.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições para assinatura da ata do certame; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; o local, horários e formas de contato com o Departamento de Licitação para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes; e, relação dos documentos necessários a habilitação.

O edital também atende ao que determina o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, trazendo em anexo a minuta do contrato, o termo de referência e modelo de todas as declarações que deverão integrar os documentos inerentes a habilitação.

A minuta da Ata de Registro de Preços está em consonância com a legislação que orienta a matéria, trazendo em seu bojo as cláusulas exigidas pela legislação, nos termos do art. 55 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

- Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos;*
II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**

- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;*
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;*
- VIII - os casos de rescisão;*
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;*
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;*
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

(...)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

Observo ainda, que somente poderão participar da licitação, as empresas qualificadas na forma da Lei Complementar nº 123/2006, como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte.

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, implantou no ordenamento jurídico brasileiro o novo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

De acordo com o artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, será considerada Microempresa a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 do Código Civil, devidamente registrados, que possuam receita máxima anual de até R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais); já a Empresa de Pequeno Porte é a que, nas mesmas condições acima, possua receita anual entre R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais), ou seja, o Estatuto redefiniu as regras aplicáveis às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, estabelecendo como principal critério de enquadramento a receita anual das empresas.



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**



Desta forma, o legislador pátrio buscou atender a previsão da Constituição da República de 1988, a qual assegurou o tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (arts. 170, IX e 179), na tentativa de impulsionar a atuação das pequenas empresas no mercado.

Já no que tange ao valor global da licitação superar o teto de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) do art. 48, I da Lei Complementar 123/2006, vale lembrar que referido limite deve ser observado para cada item isolado que compõe a licitação. Nesse sentido a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 47, recomendando a adoção da participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa em relação aos itens ou grupos de itens¹.

Nos mesmos termos, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região reconheceu a legalidade da conduta administrativa que, em licitação na modalidade pregão eletrônico, contemplou a participação exclusiva de microempresas na competição por itens, desde que observado o teto legal, conforme acórdão a seguir ementado:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. EXISTÊNCIA DE VÁRIAS FAIXA DE CONCORRÊNCIA INDEPENDENTES E AUTÔNOMAS ENTRE SI. PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SOCIEDADES COOPERATIVAS. VALOR DE CADA ITEM NÃO EXCEDE O TETO PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Agravo de instrumento desafiado contra decisão que determinou a participação da parte agravada na licitação atinente ao Processo Administrativo nº 63064.000019/2009-89 - Edital de Licitação nº 04/2009, modalidade Pregão Eletrônico - salvo se por outro motivo deva ser excluída ou desqualificada.

2. Licitação do tipo "MENOR PREÇO POR ITEM" na qual - embora seu valor global (R\$ 1.002.487,54) exceda o limite previsto na Lei Complementar nº 123/06 (R\$ 80.000,00) para ser assegurada a participação exclusiva das microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas - observa-se que foram estabelecidas várias faixas de concorrência autônomas entre si, sendo, assim, cada item cotado substancialmente independente dos demais.

¹ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria nº 124, de 25 de abril de 2014. Edita as Orientações Normativas nºs 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 e 54 e altera as Orientações Normativas nº 9, 19 e 36. Diário Oficial União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 fev. 2014. Seção 1, p. 2-3.



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**



3. Existência de várias licitações distintas e independentes entre si, cujo valor não excede o teto previsto na Lei Complementar nº 123/06, o que é corroborado, para exemplificar, pelo disposto no item 20.1, segundo o qual "cada contrato firmado com a fornecedora terá vigência pelo prazo de 15 (quinze) dias, a partir da retirada da Nota de Empenho, nos termos do art. 57, da Lei nº 8.666/93".

4. Inobstante na hipótese em apreço exista uma limitação à livre concorrência, prestigia-se o preceito constitucional insculpido no art. 170, IX, que assegura "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País", as quais, sem essa garantia, não teriam oportunidade de contratar com a Administração Pública. 5. Agravo de instrumento provido."

Por fim, em análise, observo que da presente data até a realização do certame há tempo hábil para convocação dos interessados em participar do certame, devendo ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis exigidos pelo art. 4º, V da Lei nº 10.520/2002.

Assim, deve-se atentar para que no presente procedimento seja seguida a legalidade, devendo ser aplicada a legislação vigente e que orientam o procedimento licitatório, em especial a Resolução nº 02/2021 desta Câmara municipal e as Leis nº 10.520/02 e nº 8.666/93.

V – CONCLUSÃO

Isso posto, arrimado no acervo fático e normativo apresentado, bem como, pela justificativa apresentada pelo Órgão solicitante, o Parecer Jurídico é **FAVORÁVEL À CONTINUIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO sob o nº 005/2022.**

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Imperatriz/MA, 01 de fevereiro de 2022.


Mário Henrique Ribeiro Sampaio
Procurador-Geral | Portaria 035/2022