



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

Parecer Jurídico nº 27/2022

Processo Licitatório nº 002/2022 – Pregão Presencial nº 001/2022.

Objeto: “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO PÚBLICA, INCLUINDO PERMISSÃO DO DIREITO DE USO DOS SOFTWARES, ACOMPANHAMENTO OPERACIONAL, TREINAMENTO, SUPORTE TÉCNICO PERMANENTE E ATUALIZAÇÕES”.

RELATÓRIO

Refere-se à consulta sobre os aspectos jurídico-formais da minuta do Processo Licitatório nº 002/2022 – Modalidade Pregão Presencial nº 001/2022, tipo Menor Preço, o qual destina-se à contratação de empresa para locação de sistemas integrados de gestão pública, incluindo permissão do direito de uso dos softwares, acompanhamento operacional, treinamento, suporte técnico permanente e atualizações ao Poder Legislativo Municipal, consoante especificações integrantes do Edital nº 002/2022.

Para fins de exame nos moldes do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, aportaram os autos a esta Procuradoria com os seguintes documentos encartados ao feito: a respectiva solicitação de abertura, justificativa, termo de referência, pesquisa orçamentária, autorização para abertura do processo administrativo de licitação, Parecer Contábil, e a



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

minuta do futuro contrato pertinente.

É o relato do essencial. Passo à análise jurídica.

FUNDAMENTAÇÃO

Em atendimento ao preceito legal insculpido no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, a Procuradoria Legislativa emite o presente Parecer relativo ao edital e seus anexos do Pregão Presencial à epígrafe, haja vista estarem presentes nos autos as Justificativas ensejadoras do presente certame.

Nesse trilhar, salienta-se que a Procuradoria Jurídica, nos limites de suas atribuições, toma por base, exclusivamente, os elementos que constam cronologicamente até a presente data, nos autos do processo administrativo e, que à luz da legislação, incumbe a este órgão da Advocacia Pública Municipal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Poder Legislativo Municipal, **tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativas.**

Nesta senda, importa anotar que a presente contratação de serviços recai sobre esfera eminentemente técnica, qual seja, **a tecnologia de informação**, o que se pode extrair, a título exemplificativo, das abundantes especificações técnicas relacionadas no Termo de Referência, notadamente no item 7.1.1, que elenca o detalhamento e as especificações dos sistemas, listando as peculiaridades técnicas exigidas a cada software locado, o que escapa totalmente ao exame da assessoria jurídica, pelo que recomenda-se a cuidadosa análise da equipe de T.I. do ente, e dos usuários dos sistemas em voga.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

A propósito, recomenda-se que o objeto descrito no Termo de Referência, do ponto de vista técnico e no que couber, esteja descrito de forma sucinta e clara, nos termos exigidos do art. 40, da Lei 8.666/93. Isto pois as especificações técnicas peculiares aos serviços e descritos no Termo de Referência não podem conter características que causem direcionamentos a uma ou determinadas marcas sem similaridade e/ou exclusivas, com ressalvas aos casos tecnicamente justificáveis, ante os Princípios da livre concorrência, do julgamento objetivo e igualdade entre os licitantes.

Feitas essas considerações preliminares, após exame do edital e de todos os documentos constantes neste processo administrativo, extrai-se que, até o presente momento, as peças do procedimento licitatório em apreço atendem às disposições legais pertinentes, em especial ao artigo 40 da Lei 8.666/93, e inciso I, do artigo 3º, e artigo 4º da Lei 10.520/2002, tais como justificativa; estimativa de preços e composição de preço, realizada por meio de orçamentos, bem como pesquisas de preços relativos aos serviços no âmbito de órgãos da administração pública; indicação de disponibilidade de recurso orçamentário para cobertura da despesa; autorização da Presidente da Câmara Municipal para abertura da licitação; Edital e seus anexos; minuta do contrato de prestação de serviços; além de cópia do ato de designação da Pregoeira e nomeação da equipe de apoio para o pregão.

Quanto à modalidade licitatória escolhida, enquadrado o objeto contratual na conceituação disposta no art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002:

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



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

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”.

Consoante o ajuizado nos autos, o objeto da contratação é considerado como bem ou serviço comum, perfeitamente passível de ser objetivamente definido pelo edital por meio de especificações usuais no mercado (padronização), de acordo com o art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002, pelo o que destaco, a propósito, a necessidade de aplicação pela administração, no que couber, do disposto no art. 48, da Lei Complementar n.º 123/06, em benefício às microempresas e empresas de pequeno porte.

a. Publicação do edital

Por ocasião da publicação do instrumento convocatório, recomenda-se observância ao prazo de 08 dias úteis entre sua divulgação aos interessados e a sessão de abertura das propostas, a teor da Lei n.º 10.520/2002.

Recomendo a publicação do edital do certame, também, em meio de comunicação local, em atendimento ao Princípio da ampla publicidade e busca da proposta mais vantajosa à Administração (economicidade), por consequência do alcance do maior número possível de licitantes, corolário da ampla concorrência.

No mesmo sentido de busca pela ampla competitividade, recomenda-se a utilização do pregão eletrônico nos futuros certames que sejam compatíveis com esta estirpe remota.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

Pertinente a consignação a este órgão consultivo no sentido de que, momentaneamente, não há contingente, nem possibilidade técnica iminente para tanto; todavia requesta esta Procuradoria Jurídica para que se implemente o pregão eletrônico, quando couber, nos procedimentos sobrevenientes.

b. Composição do preço estimado

A pesquisa de preços dos produtos ou serviços constitui procedimento prévio e obrigatório para a análise de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de qualquer contratação pública, além de proporcionar o conhecimento dos seus custos e o valor médio de mercado.

Tal figura, de importância ímpar para a contratação pública, tem lugar tanto na Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto na Lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III), legislações que exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado.

No caso em análise, para a composição de valores, denota-se que, conforme recomendação anteriormente proferida, fora acostado, além de orçamentos de empresas do ramo, preços praticados na Administração Pública.

O entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso¹, orienta seus entes fiscalizados no sentido de “*que a pesquisa de*

¹Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado Perguntas frequentes e respostas aos fiscalizados / Tribunal de Contas do Estado. – 4. ed. Cuiabá :PubliContas, 2019, página 69.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

preços de referência nas aquisições públicas, incluindo a contratação direta por inexigibilidade e dispensa de licitação, deve ser realizada adotando-se amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, devendo-se considerar o seguinte conjunto de preços aceitáveis:

- a. preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária;
- b. consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público;
- c. fornecedores;
- d. catálogos de fornecedores;
- e. analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas;
- f. outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas”.

Nesse particular, ponderamos que no presente caso, a Câmara Municipal realizou pesquisa em consonância com a forma prioritária orientada pelo TCE/MT, na Resolução de Consulta n.º 20/2016, *in verbis*:

*TCE/MT:RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: **preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária**; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes*



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

Ao apinhar pesquisas que demonstram os valores praticados em outros municípios (preços praticados na administração pública), em contratações similares à ora analisada, atende o Poder Legislativo, s.m.j, às diretrizes dos órgãos de controle, que hodiernamente, já não mais enxergam a antiga prática da pesquisa de preços somente por meio de 03 (três) orçamentos particulares como a mais adequada para espelhar o preço de mercado atinente às aquisições públicas.

Nesse ínterim, ressalte-se que a ponderação entre a aquisição ou não dos produtos previstos no edital, bem como a quantificação e precificação (esta última, avaliando-se a sua adequação aos preços praticados no mercado), são atribuídas ao Gestor do Poder Legislativo Municipal.

A propósito, translado uma passagem do artigo “*O Exercício da Função de Assessor Jurídico nos Processos Licitatórios: Competências e Responsabilidades*”, publicado pela Revista d TCU n. 130:²

“Associando-se, entretanto, à preocupação dos eminentes juristas acima citados, por óbvio que a vinculação da manifestação somente poderá ser enxergada no que concerne às questões de ordem técnico-jurídicas. Não é possível imaginar que o jurista venha a corrigir defeito técnico no Projeto Básico num edital de obra pública; tampouco debater a opção pela tecnologia a ser empregada na área de TI, pois o jurista não tem conhecimento técnico para verificar se determinada funcionalidade fere ou

² Artigo: O Exercício da função de Assessor Jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades. Luiz Cláudio de Azevedo Chaves.
<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/42/37>



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

não o caráter competitivo da licitação; ou ainda, a quantificação do índice de produtividade estabelecido no Termo de Referência para contratação de um serviço terceirizado. A responsabilidade somente se estenderá ao parecerista na hipótese de o elemento causador da nulidade tiver incidido em questão técnico jurídica.”

Deste entendimento, tem-se que essa análise que permeia o objeto licitatório é eivada de conteúdo gerencial, de gestão, de competência e aferição do Administrador Público, detentor de mandato político, cabendo a esta Procuradoria a verificação da legalidade da tramitação (fases) do procedimento licitatório, conforme o parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93.

c. Do Termo de Referência

O art. 40, da Lei 8.666/93, prevê que o edital conterà o **objeto da licitação, em descrição sucinta e clara.**

O Termo de Referência é o instrumento de gestão que especifica os produtos/serviços a serem contratados pela Administração Pública; e para tanto necessita ser bem elaborado.

O Tribunal de Contas da União, em sua Súmula nº 177, reza que:

“Súmula 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

Como dito preliminarmente, o objeto em enfoque demonstra-se eminentemente técnico – locação de softwares integrados de gestão pública – o que requer apreciação por tal especialização técnica, voltada à ciência da tecnologia da informação e aos seus usuários.

Em assim sendo, reitero a atenta avaliação, por intermédio da equipe técnica atribuída, para que a solução em aquisição – softwares integrados – estejam, no que couber e dentro de suas peculiaridades técnicas, de forma sucinta e clara, descritos no instrumento convocatório e termo de referência, em atenção ao art. 40, I, da Lei 8.666/93.

Nesse trilhar, imperioso recomendar à administração que, conforme sua avaliação, diligencie à sua equipe de apoio ao pregão, e ao departamento técnico pertinente (equipe de TI ou correlata), para que o termo de referência não relacionem características técnicas e exigências que causem direcionamentos a uma ou determinadas marcas e/ou empresas sem similaridade e/ou exclusivas, com ressalva aos casos tecnicamente justificáveis, de modo a garantir a viabilidade de competição inerente à licitação.

Ainda neste sentido quanto às especificações, instruo que, quando da verificação técnica prévia à publicação do instrumento convocatório, certifiquem-se quanto à inexistência de exigência de produtos de fabricação nacional como critério de aceitabilidade da proposta, dentre os itens licitados, uma vez que, ante o Princípio da Isonomia, é vedada a discriminação entre produtos estrangeiros e produtos nacionais, notadamente quanto à naturalidade geográfica da fabricação dos produtos, salvo no caso de desempate, nos termos do §2º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

d. Do Edital.

Pois bem, inicialmente registro que do instrumento convocatório verifica-se a aplicação da excepcionalidade do “não parcelamento do objeto” (art. 23, §1º da Lei 8.666/93). A este respeito, a legislação e a jurisprudência preconizam que a administração deve pormenorizadamente justificar a razão pela qual, fundamentada em **perda de economia de escala e/ou por prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto (prejuízo à administração pública), imperiosamente previu no edital, em detrimento do parcelamento do objeto, a contratação dos serviços de forma global**, tudo, em conformidade com o Princípio da Motivação dos atos administrativos.

Desta forma, por mais aparente a esta signatária de que se trata de contratação de softwares de gestão pública que deverão funcionar de forma integrada e sincronizada, proporcionando a interação necessária entre os Departamentos da Câmara Municipal, lhe é vedado imiscuir-se à seara eminentemente técnica e assim certificar no feito; pelo o que sugiro que se encarte ao procedimento Nota Técnica ou manifestação congênera, explicitando a razão pela qual o objeto não pode ser dividido em itens de contratação (diversos sistemas sob gerenciamento de mais de um fornecedor), fundamentada, também, no eventual prejuízo ao complexo ou conjunto do objeto, se essa for a condição técnica pela qual não se optou pelo parcelamento da contratação.

No tocante à exigência de amostras, verifica-se que no item 10.1 do edital condicionou-se a adjudicação e homologação à apresentação de amostragem pelo 1º classificado. Vejamos:

“10.1. A homologação e adjudicação está condicionada à demonstração dos



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

Sistemas ofertados, o que será agendado pela Diretoria da Câmara e avaliado pelos servidores públicos relacionados ao Departamento competente, obedecendo as especificações técnicas de cada sistema, conforme Anexo I”.

Tal condição objetiva certificar que as características da proposta do licitante correspondem às especificações técnicas estabelecidas pela administração no ato convocatório. Com essa avaliação, se afere os parâmetros de desempenho, as funcionalidades do software e a qualidade do objeto em face das especificações do edital e da proposta vencedora.

Nesse ponto, a jurisprudência é uníssona que tal exigência deve recair tão somente sobre o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, portanto, adequada a minuta dos autos.

Também em consonância com o ordenamento jurídico pátrio a previsão de que todos os licitantes interessados podem participar no teste da amostra, com exultação ao Princípio constitucional da publicidade.

e. Da Minuta contratual

Da análise dos requisitos contratuais obrigatórios preconizados pelo art. 55, da Lei 8.666/93 na minuta encartada, s.m.j. presentes todas as cláusulas necessárias relacionadas no dispositivo legal.

f. Orientação do TCE/MT quanto ao acompanhamento, de equipe técnica, na sessão de abertura de propostas para verificação de conformidade com o edital.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

Por derradeiro, importa registrar o entendimento da Egrégia Corte de Contas no sentido de ser necessário o acompanhamento e apoio por quem de expertise durante os procedimentos licitatórios dos entes públicos.

No relevante processo n.º 16.802-5/2018 - ASSUNTO : LEVANTAMENTO; ÓRGÃO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO; RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF, no qual se realizou levantamento nas contratações públicas dos entes jurisdicionados pelo TCE/MT, com escopo em diagnosticar se medidas de controle interno nessa seara existem nos municípios, se são adequados, se estão sendo aplicados e se são capazes de reduzir efetivamente os riscos de prejuízos, identificando as oportunidades de melhoria para contribuir com o alcance dos objetivos da atividade avaliada, o eminente conselheiro decidiu:

O exame inadequado dos documentos de habilitação e das propostas de preços dos licitantes decorre, em grande parte, da ausência de designação de equipe técnica para dar apoio à Comissão Permanente de Licitação ou pregoeiro nas licitações de objetos mais complexos, como obras, tecnologia da informação, medicamentos entre outros, gerando impugnações, atrasos e contratações ineficientes (pela demora ou onerosidade excessiva) e/ou ineficazes (que não atendem a real demanda social). Outro risco muito presente é o conluio entre empresas para fraudar a licitação ou a adoção de práticas anticompetitivas pelos licitantes, que frustram o objetivo principal do processo: a obtenção da proposta mais vantajosa. Diante desse quadro, é imprescindível que haja a implementação de rotinas de verificação dos elementos que geralmente comprometem o caráter competitivo do certame e capacitação dos servidores para evitar esses casos. Portanto, os controles internos relativos à contratações públicas são inevitáveis para uma boa gestão de recursos públicos.

Neste cumprimento, licitações como a presente, e consoante



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE COMODORO

já acentuado pelo egrégio TCE/MT, exigem acompanhamento técnico específico por parte da administração, com vistas ao aprimoramento dos atos administrativos afetos ao procedimento licitatório, sobretudo quando da avaliação das propostas, que não raras vezes revelam aspectos técnicos em exorbitância.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Legislativa, s.m.j, condicionando-se ao atendimento das ressalvas constantes deste Parecer, aprova os demais termos do edital de licitação e minuta contratual em análise, pela regularidade procedimental verificada em fase interna, até o presente momento, reiterando-se que a presente análise se circunscreve à regularidade jurídico-procedimental dos termos acostados, sendo de cunho estritamente jurídico, sem adentrar no juízo de conveniência e oportunidade da eminente contratação, nem ter o cunho de cancelar opiniões técnicas eleitas pela administração.

É o parecer, s.m.j.

À apreciação superior.

Comodoro MT, 19 de abril de 2022.

ARIANE STEICA RODRIGUES PERES
Procuradora Jurídica Legislativa