



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2023-030 PMP.

Objeto: Contratação de empresa especializada na área de tecnologia da informação para prestação de serviços continuados para a Secretaria Municipal de Administração de Parauapebas-PA, de implantação e licença/locação de software BPM, integrador de processos públicos municipais, 100% web, com criação, controle e tramitação de documentos digitais com base em consultas integradas internas ou externas, autenticação e validação de documentos por chave de segurança e assinatura eletrônica em arquivos sem necessidade de download, base de dados digitalizados e cadastro único, aplicativo mobile integrado ao Sistema, além de serviços de infraestrutura de data centers para Secretaria Municipal de Administração de Parauapebas - PA.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital, 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 Eletrônico nº 8/2023-030PMP, do tipo menor preço.

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 de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000), no Decreto Municipal nº 520/2020 (alterado pelo Decreto Municipal nº 561/2020), no Decreto nº 10.024/2019, no Decreto Federal nº 5.504/2005, Decreto Municipal nº 071/2014, Lei Complementar Municipal nº 009/2016, bem como na Lei nº 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 dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Especial de Governo - SEGOV, justificou a necessidade do objeto por meio do memorando nº 105/2023 (fls. 1-5), senão, vejamos:

“Trata-se de contratação de empresa para prestação de serviços para implantação e locação de programa de computador (SOFTWARE) na área municipal e justifica-se pela necessidade de operacionalizar, gerar, manusear e controlar de forma eficiente todos os arquivos com cópias de segurança e preservar a integridade destes documentos para futuras consultas e manter a transparência de forma segura sem que

RECEBEMOS

Em _____/_____/_____ às _____ hs
CLC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Centro Administrativo - Morro dos Ventos - Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas - PA
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

upereira

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



haja possíveis prejuízos e questionamentos futuros a gestão pública documental.

A contratação deste serviço deverá oferecer recurso tecnológicos e físicos a Secretaria Municipal de Administração para o efetivo incremento da transparência e confiabilidade, por meio de ações e procedimentos que racionalizam a forma de administrar e deste modo, contribuir para a diminuição do tempo de resposta ao requerente, garantindo, desta forma, o controle integral de toda a base pública documental.

A contratação dos serviços de implantação de software é fundamental para atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Administração e torna-se mais vantajosa que sua aquisição, pois sua manutenção e atualização cotidiana (sem alterações consideráveis no código fonte) ficará a cargo do fornecedor e, nestes casos, toda alteração, adaptação, correção e etc. não onera o município, exceto nas solicitações de customização.

Sabendo da necessidade latente de modernização da Secretaria Municipal de Administração, que está sempre em busca de melhorias para prover serviços com a maior excelência para seus munícipes. Busca-se através desse projeto uma mudança no paradigma da tradicional tramitação de documentos na forma física dentro da administração pública deste município para uma modalidade dinâmica de forma digital.

Destaca-se que a mudança para a modalidade digital trará benefícios em diversas esferas da Secretaria Municipal de Administração, bem como economia de recursos oriundos da diminuição do uso de papel e seus derivados, maior transparência dos processos e acesso tanto para servidores quanto para munícipes, haja visto que a aproximação ao governo digital tomará mais abrasivo a busca por informações no acervo digital, como previsto pela lei de acesso à informação de nº 12.527/2011 bem como Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que dista sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Além disso, quando se entrega um serviço digital, com acesso ao portal de serviços digitais e aplicativo mobile tornamos a vida do cidadão mais fácil, monitora-se melhor a oferta desses serviços e suas melhorias, e tornamos mais direta e transparente a relação do Estado com os brasileiros.

Destarte, importante frisar que a celeridade também é um benefício alcançado pela transformação digital, já que os processos serão enviados seguindo um fluxo instituído e que não mais precisarão ser transportados em modalidade física.

Outrossim, frisa-se no aspecto de segurança que este projeto trará a Prefeitura Municipal de Parauapebas - PA já que todas as movimentações vêm com a assinatura digital do próprio servidor garantindo assim o registro de toda as atividades dentro do processo, bem como, conformidade a Lei geral de proteção de dados".

Pois bem. 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.

Juntou-se o Termo de Referência (6-42), assinado pelo servidor Mateus Correa D'Almeida - Analista de Sistemas da SEGOV e Emanuel Amoras Rodrig

ues - Diretor - DTIC/SEGOV - Portaria nº 001/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Juntou também a Análise de Viabilidade Técnica n° 002/2023 às fls. 44-50 como o memorando n° 0073/2023 SEMAD e memorando n° 0343/2022 SEMAD (fls. 51-61).

Consta às fls. 62-80 o modelo de propostas de preços e informações técnicas e especificações técnicas para subsidiar a elaboração de pesquisas de mercado.

Juntou-se ainda, as pesquisas mercadológicas às fls. 81-106; planilha de valores médios (fls. 107-108); a declaração do responsável pela coleta das cotações, servidora Ana Lúcia Ferreira da Paz – Ct. N° 65145 (fls. 109-110); declaração de adequação orçamentária (fls. 111); despacho enviado ao Secretário Municipal de Administração encaminhando os autos para deliberação quanto a aprovação do Termo de Referência (fls. 112-114); despacho da Autoridade Competente ratificando e autorizando a abertura do procedimento licitatório e uso da dotação orçamentária (fls. 115); memo n° 018/2023 CEL/SEGOV enviado ao Comitê de Contingenciamento e Monitoramento de Gastos – CCMG, bem como a aprovação por meio do memorando n° 3917/2023 (fls. 116-117); a indicação de dotação orçamentária (fls. 118-121); declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 122); Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 123); Decreto de nomeação do Pregoeiro e equipe de apoio e atuação do procedimento (fls. 124-125); Análise Consultiva da Controladoria Geral do Município (fls. 128-133).

Após as recomendações do Órgão de Controle Interno, foram juntados aos autos os documentos de fls. 134-173, dentre os quais consta novo Termo de Referência alterado. Dentre as alterações foi retirando o Sistema de Registro de Preços.

Juntou-se também a Portaria Conjunta n° 077/2023 SEGOV/SEMAD, a qual dispõe sobre a nomeação de membros para comporem a Comissão de Avaliação que atuará na análise de prova de conceito do presente processo licitatório.

Verifica-se que a planilha de quantidade e preço foi elaborada com base nas cotações de preços com fornecedores do ramo.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços 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 valores 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 de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Registre-se que a realização de cotações de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Especial de Governo, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura das pesquisas de preços ou composição de custos, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os

Costa

Costa



parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa conforme acima realizado.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a formação do preço médio, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Especial de Governo, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Análise Consultiva às fls. 128-133.

Demais disso, a Autoridade Competente é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

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. Vejamos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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 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 lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu art. 3º, veda que os agentes públicos pratiquem atos tendentes a restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame. Por sua vez, o art. 30 da Lei nº 8.666/93 estabelece um rol taxativo referente à documentação que pode ser exigida para comprovação da qualificação técnica. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses nele não previstas, sob pena de incidir na vedação legal do art. 3º da lei em comento.

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

Carta



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



de qualificação técnica deve ser concebida de modo a não impor custos prévios à celebração do contrato, a teor da Súmula 272:

“Súmula nº 272/2012: 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”.

A qualificação técnica da empresa encontra previsão legal na primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei de Licitações. Assim, o edital pode prever a necessidade de apresentação de atestados para a *“comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento”*.

O TCU constantemente reafirma que a comprovação da capacidade técnica deve ser norteadada pelo art. 37, XXI da CF, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. O Edital de licitação não pode conter exigência de qualificação técnica que não seja indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e que não esteja prevista em lei.

Destaca-se que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. E segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado), dispendo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: AUGUSTO SHERMAN) - que *“é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório”*.

Quanto à qualificação técnico-operacional das licitantes, ressalta-se que a súmula nº 263/2011 do TCU prevê que *“para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”*.

Portanto, não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEGOV/SEMAD observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Observa-se que os serviços correspondentes ao objeto deste pregão serão julgados pelo menor preço global e adjudicados por grupo a uma única licitante. 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.

Portanto, verifica-se uma preferência pelo critério de julgamento de *“menor preço por item”*, ao invés de menor preço global ou por lote, motivo pelo qual cada vez mais os Órgãos de Controle têm-se posicionado pela obrigatoriedade da adjudicação por item, sempre

Handwritten signature and initials.



que o objeto for divisível e não houver prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala. O Tribunal de Contas da União - TCU sumulou:

“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 dispoem 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.(SÚMULA 247)”

Segundo o doutrinador *Marçal Justen Filho*, o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação. Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

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 por item 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. Assim sendo, deve ser justificada a escolha da adjudicação por lote a uma única licitante. Nesse ponto, a secretaria solicitante apresentou justificativa técnica por meio do item 4.1 do termo de referência (fls. 139).

Convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos serviços 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 conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, todavia necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta do instrumento convocatório e anexos de fls. 174-265, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

3. DAS RECOMENDAÇÕES

1. Quanto a qualificação técnica, recomenda-se que seja reavaliado pela autoridade competente, a pertinência das exigências que constam nos itens 47.1.1 e 47.1.2 da parte específica da minuta de edital, uma vez que não encontram amparo no rol do artigo 31 da Lei nº 8.666/93, alertando-se ainda que as exigências de qualificação técnica devem ser somente aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme estabelece o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Além disso, as exigências de qualificação técnica devem guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.



2. Quanto ao item 47.1.5.4 da minuta de edital, percebe-se que a sua redação é confusa. Além disso, cita o item 5.4.4 do termo de referência, todavia, este item não consta no referido termo de referência. Diante disso, recomenda-se que a redação seja retificada para restar claro que os licitantes deverão comprovar o quantitativo mínimo dos itens relevantes nos termos do Acórdão 3663/2016: “é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório”.

3. Por fim, ressalta-se que a Minuta de Edital, o Termo de Referência 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 questionamentos futuros ou dificultar a execução do contrato.

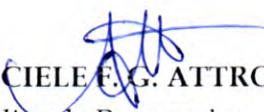
Observa-se, ainda, que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de competência técnica e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

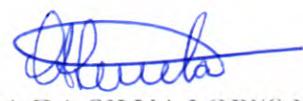
4. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contratação de empresa especializada na área de tecnologia da informação para prestação de serviços continuados para esta SEMAD, de implantação e licença/locação de software BPM, integrador de processos públicos municipais, 100% web, com criação, controle e tramitação de documentos digitais com base em consultas integradas internas ou externas, autenticação e validação de documentos por chave de segurança e assinatura eletrônica em arquivos sem necessidade de download, base de dados digitalizados e cadastro único, aplicativo mobile integrado ao Sistema, além de serviços de infraestrutura de data centers para Secretaria Municipal de Administração de Parauapebas - PA, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 8/2023-030 SEGOV, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedecerão aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que observadas as orientações deste Parecer Jurídico e cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 24 de agosto de 2023.


ANE FRANCIELE F.G. ATTROT
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 490/2017


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETO
Procuradora Geral-Adjunta do Município
Dec. 142/2023