

PARECER JURÍDICO

**Processo Licitatório: Pregão Eletrônico/SRP – 9/2023-033-
PMEC**

**Objeto: Sistema de Registro de Preço para eventual e futura
aquisição de licença de uso de software para gestão digital
de processos administrativos para atender as necessidades
da Secretaria Municipal de Administração e diversos Fundos
de acordo com as especificações contidas no Termo de
Referência**

O Município de Eldorado do Carajás, Estado do Pará, por intermédio de seu Ilustre Pregoeiro, submete à apreciação desta Assessora Jurídica o presente processo licitatório, no qual requer análise da legalidade da fase interna, a qual se objetiva a **aquisição licença de uso de software para gestão digital, conforme especificações do Termo de Referência** e o faz da seguinte maneira:

1.1. DO PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Toda as licitações e contratos administrativos precisam ser submetidos à análise da Assessoria Jurídica. Este procedimento decorre do artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, segundo o qual, “as minutas de editais de licitação, bem como, os contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

A lei, assim exige do administrador a submissão das minutas de editais, acordos, convênios e ajustes dos contratos de licitação à avaliação da assessoria jurídica.

A definição de qual será a “assessoria jurídica” depende da estrutura e regulamentação interna de cada órgão ou entidade pública, podendo ser inclusive terceirizada.

Assim, a análise e aprovação da assessoria jurídica deve, necessariamente anteceder a divulgação do edital e se trata de requisito obrigatório para a validade jurídica do instrumento convocatório (BITTENCOURT, 2014, p. 416).

Saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, *excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica*, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações.

Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis a sua adequação às necessidades da Administração.

Destaque-se que parte das observações expendidas por esta Consultoria Jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la.

O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

Presume-se, outrossim, que a autoridade consulente e o ordenador de despesas tenham competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Atendo-se ao processo licitatório *sub examine* verifica-se da análise da legalidade e do cumprimento deste procedimento aos ditames da exegese, segue em linhas a avaliação.

1. DA MODALIDADE ESCOLHIDA – PREGÃO SOB O MANTO DO REGISTRO DE PREÇO- EXAME DA LEGALIDADE

A Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI determina que as contratações realizadas pela Administração Pública devam ser realizadas por meio de licitação que assegure igualdade de condições aos concorrentes, sendo esta, a regra para obras, serviços, compras e alienações junto ao Poder Público.

A regulamentação do referido artigo, encontra guarida no art. 2º da Lei 8.666/93. Assim, o procedimento licitatório tem a como finalidade garantir a seleção da melhor proposta para a Administração, bem como, permitir a participação isonômica dos interessados e deve fundamentar-se nos princípios que refém o Direito Administrativo, além daqueles específicos, inclusos no artigo 3º da referida Lei.

Ademais, a Lei 10.520/02 e o Decreto 5.450/03 instituíram a modalidade de Licitação denominada Pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes caracterizados por padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo Edital.

Já o Pregão, na sua forma eletrônica fora regulamentado pelo Decreto Federal 10.024/19, Decreto 534/20 do Estado do Pará.

Assim, nos termos do parágrafo único do art. 1º, da Lei 10.520/04 e do art. 3º. II da Lei 10.024/19, *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.*

Vale lembrar ainda que quando for utilizado recursos federais voluntários pelos Municípios em compra de bens e serviços comuns, a Decreto Federal 10.024/19, traz a sua obrigatoriedade de aplicação, por questões de conveniência.

Observe-se que a avaliação da natureza do objeto licitatório para fins de utilização da modalidade pregão compete ao setor técnico da Administração (CPL e Pregoeiro) constituindo atribuição do órgão jurídico, o exame da modalidade licitatória aplicável, que no presente caso, entendo que pela descrição do objeto no Termo de Referência, considera-se bens e serviços comuns.

Já no que tange o Sistema de Registro de Preço é um procedimento auxiliar da licitação, previsto no art. 15, II da Lei 8.666/93, na Lei 10.520/02, art. 12, além da Lei do RDC (Lei 12.462/11) e da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

Destaco aqui, o Decreto Federal nº 7.892/2013, que disciplina o SRP no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União.

É necessário frisar que os Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como os Poderes Legislativo e Judiciário, devem ter seus próprios regulamentos.

Marçal Justen Filho em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, (2008, p. 201) traz inclusive a distinção entre o Sistema de Registro de Preços e a modalidade Pregão:

Vale uma análise sobre as diferenças entre a sistemática do pregão e a aquisição por meio de registro de preços. O tema foi bosquejado acima e comporta algum aprofundamento.

O pregão é uma modalidade de licitação, enquanto o registro de preços é um sistema de contratações. Isso significa que o pregão resulta num único contrato (ainda que possa ter a execução continuada), enquanto o registro de preços propicia uma série de contratações, respeitados os quantitativos máximos e a observância do período de um ano. Dito de outro modo, o pregão se exaure com uma única contratação, enquanto o registro de preços dá oportunidade a tantas contratações quantas forem possíveis (em face dos quantitativos máximos licitados e do prazo de validade).

Quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços, *considero viável*, uma vez que, pelas características do objeto podem haver contratações frequentes, as entregas serão parceladas e segundo a necessidade do órgão, e não há como definir exatamente a quantidade que será consumida durante a execução contratual, situações essas que estão em consonância com o Decreto 7.892/2013 que prevê em seu artigo 3º as hipóteses para utilização do SRP:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Além do mais, o Sistema de Registro de Preços proporciona diversas *vantagens* para a administração pública, tais como: Estimativa a maior do quantitativo de produtos/serviços a serem executados; Não obrigatoriedade de contratação dos mesmos, uma vez que são estimados; Registro dos preços dos serviços e produtos por 12 (doze) meses; Diminuição de área para armazenamento de estoques; Flexibilização dos prazos contratuais, podendo valer-se de 12 meses (vigência da Ata) ou até 60 meses, na forma do art. 57, da Lei 8.666/93; Não é necessário informar inicialmente, durante o processo licitatório, a dotação orçamentária, mas sim, somente no

momento da contratação; Outra vantagem importante é a centralização da licitação, no caso a Prefeitura poderá licitar o mesmo objeto/serviço para diversas Secretarias, autarquias etc.

De modo que, entendo que a escolha do procedimento a ser realizado pela Equipe de Apoio e Pregoeiro foi em conformidade com a legislação e com objetivo que se pretende, **uma vez que se trata de aquisição de licença de uso de software para gestão digital de processos administrativos.**

4. DA ANÁLISE DA FASE INTERNA DO CERTAME

4.1.1. DAS SEGREGAÇÕES DE FUNÇÕES

Ressalto inicialmente que o termo “segregação de função” nos processos licitatórios vinha sendo confirmado em diversas Jurisprudências, contudo, com o advento da Nova Lei de Licitações 14.133/21, ele tomou a condição no ordenamento jurídico de princípio.

De modo que, a segregação de funções tem por função primordial a de servir como ferramenta de controle interno da própria Administração Pública, a fim de garantir a independência funcional dos servidores e estrutural dos setores administrativos nas várias fases do procedimento licitatório.

Isso porque, é inerente à segregação de funções que diferentes servidores atuem nas mais diversas fases da licitação, impedindo-se que uma única pessoa atue nos diferentes momentos do procedimento licitatório.

Trata-se, pois, de mecanismo apto a evitar falhas, omissões, fraudes, corrupção, abusos de poder, dentre outros aspectos. Na prática, a concretização de tal princípio pressupõe a correta e completa definição de funções a serem exercidas por cada servidor no decorrer do procedimento licitatório, em especial nas fases de planejamento, execução e controle.

Por este motivo, é um dos princípios basilares de controle interno, a prática da segregação de funções é recomendada pelos órgãos públicos de fiscalização e controle em diversos níveis de administração.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão TCU 686/11 - Plenário, recomenda à Administração Pública não "designar para compor Comissão de Licitação servidor que titularize cargos em setores que de qualquer modo atuem na fase interna do procedimento licitatório". Acórdão 686/11 - PLENÁRIO - Processo 001.594/2007-6 - Relator André de Carvalho - Data da Sessão: 23/3/11.

Outra decisão que merece referência consiste no acórdão 409/2007 - TCU2 da 1ª Câmara. No julgado, ressalta-se a importância da segregação de funções como ferramenta utilizada para otimizar e gerar eficiência administrativa.

Diante disso, neste Município, o procedimento é solicitado e ou autorizado pela autoridade competente gestor da pasta/Secretaria ou a Chefe do Executivo, o Setor de compras faz as cotações de preços e levantamentos dos itens a serem comprados; o Departamento de Contabilidade faz o controle do orçamento e a sua compatibilidade com a LDO, LOA e PPA; a licitação providencia o processo de compra pública, que posteriormente é verificado pelo Controlador Interno. Na parte de execução contratual, tem-se a figura exigida pelo TCM do Fiscal de Contrato. Assim, tem-se as funções previamente definidas, assim como, as suas responsabilidades.

4.2. DOS DOCUMENTOS JUNTADOS NO PROCEDIMENTO

Haja vista que o ato convocatório se caracteriza como uma das peças do processo, com atos anteriores que funcionam como condições necessárias à sua elaboração, sendo infrutífero analisá-lo como se fosse uma peça autônoma, apta a produzir efeitos por si só.

O exame prévio do edital tem índole jurídico-formal e consiste, via de regra, em verificar nos autos, no estado em que se encontra o procedimento licitatório, o cumprimento da legalidade estrita do mesmo com os ditames da Lei 8.666/93.

De modo que a licitação na modalidade Pregão Eletrônico, no Sistema de Registro de Preço, do tipo Menor Preço por item, valor orçado da **estimativa sigiloso** e modo de disputa aberto **e vem acompanhado pelos seguintes documentos**: Solicitação e Justificativa de despesa 20231002008, contendo a descrição do objeto e quantidade realizada pela Secretaria Municipal de Administração; Solicitação e Justificativa de despesa 20231002009, contendo a descrição do objeto e quantidade realizada pelo Fundo Municipal de Saúde; Solicitação e Justificativa de despesa 20231002010, contendo a descrição do objeto e quantidade realizada pela Secretaria Municipal de Educação; Solicitação e Justificativa de despesa 20231002011, contendo a descrição do objeto e quantidade realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social; Solicitação e Justificativa de despesa 20231002012, contendo a descrição do objeto e quantidade realizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Despacho da Prefeita solicitando que a Secretária de Administração tome as devidas providências quanto à solicitação

do Secretário; Termo de Referência conjunto, contendo justificativa conjunta, fundamentação legal, descrição dos produtos e serviços a serem realizados; dos requisitos funcionais por módulos; prova do conceito; itens, quantidades, forma, local e prazo de entrega, do pagamento, vigência e contratação, obrigações da contratada, obrigações do contratante, assinado pela Secretária de Administração e pelos ordenadores das Secretarias e Fundos interessados; Roteiro para realização da prova de conceito; descrição de funcionalidade; Solicitação da cotação de preços realizada pela Secretaria de Administração; 1) CONTROLE TOTAL EM GESTÃO MUNICIPAL LTDA, CNPJ 45.550.659/0001-50; 2) SERVICES ADVISORY LTDA, CNPJ 09.203.053/0001-84; 3) INOVE SISTEMAS, GESTÃO E MARKETING LTDA, CNPJ 18.485.053/0001-05; mapa e resumo da cotação; Solicitação de todos os Secretários e ordenares endereçadas ao Departamento de Contabilidade para que informe as respectivas dotações orçamentárias para cobrir a despesa; Despacho de Previsão de dotação orçamentária assinado pelo Contador Ewerton Andrade Cavalcante CRC-TO 004739/S-PA indicando atividade, classificação econômica, sub- elemento da despesa; A Prefeita encaminha despacho para CPL solicitando providências quanto ao objeto; Declaração de adequação orçamentária e financeira; Autorização Prefeita 22/11/2023; Portaria nº. 074/2022 – PMEC nomeia a Comissão de Licitação e Pregoeiro; Autuação realizada em 24/11/2023; Minuta do Edital, Termo de Referência, anexos; Minuta Ata de registro de preço; Minuta de Contrato; Minuta da Ata de Registro de Preço e anexos; Despacho da CPL encaminhando processo para análise da Assessoria Jurídica.

A legislação exige que na fase interna das licitações sejam elaborados, conforme o caso, o projeto básico e o projeto executivo. *No pregão é útil, a presença do Termo de Referência, o qual está incluso de forma clara e objetiva.*

Os autos estão **acompanhados pelo Termo de Referência**, contendo os elementos mínimos necessários à promoção do certame, havendo a descrição do que se pretende contratar, a forma de execução, às obrigações da contratada, e em especial a justificativa para a contratação, de forma clara e objetiva, possibilitando a competitividade.

Consta ainda dos autos do procedimento, a adequada pesquisa de preços que permite a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, define os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, conforme dispõem os arts. 7º, § 2º, II, 15, V, § 1º, 40, §2º, II, 43, IV e V, todos da lei 8.666/93. 39.

Nesse ponto, destaco que a Administração observou as exigências da nova Instrução Normativa nº 73/2020, que em seu Capítulo II traz especificamente os procedimentos para a realização de pesquisa de preços, para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilitam a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos. *Contudo, foi contemplado com êxito a referida cotação.*

A supracitada IN reforça o entendimento do TCU, no sentido de que *“na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária”* (Acórdão 1445/2015 – Plenário).

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as mesmas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara), nem mesmo, servidor sócio – administrador.

Vale ressaltar que o **orçamento é estimativo**, por isso é recomendável que a Administração faça constar dos editais dos pregões as planilhas que o detalham, constando os preços unitários considerados ou a informação do local onde os interessados poderão obtê-las, em observância ao princípio da publicidade, de forma que está sendo cumprido esse item.

A **disponibilidade orçamentária** foi expressamente atestada. Não haveria irregularidade, caso não houvesse sido atestada. Isso porque se tratando de licitação para registro de preços, conforme Orientação Normativa AGU no 20, de 1º de abril de 2009, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato ou documento que o substitua nos termos do artigo 62, caput, da Lei Federal no 8.666/1993; in verbis: *Orientação Normativa/AGU nº 20, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, ps. 14 e 15) - “Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”*.

REFERÊNCIA: arts. 15 e 38, caput, da Lei no 8.666, de 1993; art. 3º do Decreto nº 3.931, de 2001; Acórdãos TCU 3.146/2004 – Primeira Câmara e 1.279/2008-Plenário.

No que tange a **minuta do Edital**, quanto à análise pormenorizada e seus anexos, verifico que, de forma geral, constam as cláusulas essenciais e obrigatórias. Contudo, a indicação de endereço, local de abertura dos envelopes, **entretanto, não constam a data e hora para a realização do certame.**

Neste ponto, **atentar para o fato de que a data de abertura deverá ser marcada considerando 8 (oito) dias úteis entre sua publicação e a sessão em que serão recebidos as propostas e documentos, ressaltando que não podem ser incluídos na contagem os pontos facultativos, mesmo que a comissão de licitação seja excluída por portaria dos mesmos.**

Verificamos também que a minuta do edital traz especificações detalhadas sobre os benefícios a serem deferidos para as MPE's, bem como, a forma de aplicação dos mesmos, inclusive *a justificativa da cota reservada para MPE's, no item*, em consonância com o Decreto 8538/2015 e Lei 123/06.

Das Exigências de Habilitação

Os documentos exigidos para a habilitação dos licitantes, no geral, se amoldam às disposições das Leis 10.520/2002 e 8.666/93, e em seu conjunto garantem à administração a segurança para a contratação de empresa idônea e que realmente atue no ramo pretendido.

Da Minuta do contrato

A minuta do contrato descreve o objeto, prazo, vigência, validade, forma e período de fornecimento, obrigações de ambas as partes, origem dos recursos, forma e prazo de pagamento, sanções, direitos e responsabilidades, causas de rescisão, vinculação ao edital, eleição de foro, tudo em conformidade com o artigo 55 da Lei 8.666/93, estando consoante a legalidade.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica, **manifesta pelo prosseguimento do procedimento licitatório** visando a aquisição de licença de uso de software para gestão digital

de processos administrativos para atender SEMAD, SMS, SEMAS, SEMMA, FME, desde que observado o indicação do dia, horário e local do certame, respeitado o prazo de 8 (oito) dias úteis da publicação, para realização do certame.

É o Parecer desta Assessoria Jurídica, S.M.J.

Eldorado do Carajás, 05 de novembro de 2023

Roberta dos Santos Sfair
Assessora Jurídica
OAB-PA 21.144-A

ⁱ <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6351/Registro-de-precos-uma-alternativa-inteligente-para-economizar>