



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



PARECER Nº. 540/2023

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 23358/2023

ASSUNTO: contratação de sistemas integrados de gestão pública.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO
DE SERVIÇOS. SISTEMAS INTEGRADOS
DE GESTÃO PÚBLICA. LEI N. 10.520/2002.
LEI N. 8.666/93. RECOMENDAÇÕES.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise e de emissão de parecer jurídico realizado nos autos do procedimento administrativo nº. 23358/2023, no qual se objetiva a contratação de sistemas integrados de gestão pública através de licitação na modalidade pregão presencial, tipo menor preço por lote, pelo sistema de registro de preços.

Inicialmente, vale relacionar os principais documentos que integraram os autos deste procedimento administrativo, são eles:

- I - protocolo de abertura do procedimento (p. 01);
- II - pedido de bens e serviços (p. 02/03);
- III - termo de referência (p. 04/50);
- IV - solicitações de envio de propostas de preços com a resposta dos fornecedores consultados (p. 51/71);
- V - cópias de contratações similares firmadas por outros órgãos e extrato de consulta a sistema de banco de preços (p. 72/110);
- VI - mapa comparativo de preços (p. 111);
- VII - justificativa da cotação de preços e estimativa do valor da contratação (p. 112);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



VIII - despacho de encaminhamento dos autos da Diretoria Executiva a Coordenadoria de Licitações (p. 113);

IX - minuta do edital de licitação e de seus respectivos anexos (p. 114/195);

X - despacho de solicitação de análise e de emissão de parecer jurídico (p.196).

É o relatório. Segue o Parecer.

2 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

No caso em tela, pretende-se a contratação de serviços consistentes na disponibilização de sistemas informatizados de gestão pública, os quais podem ser classificados como “serviços comuns”, conforme se depreende do termo de referência e da minuta de edital juntados aos autos.

Tal constatação se dá pois, em que pese tratar-se de serviços de informática, estes podem ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, os quais foram especificados em detalhamento previsto no Termo de Referência (p. 04/50).

Sendo comum a natureza dos serviços pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 10.520/02, julgamos adequada a opção pela contratação mediante licitação na modalidade pregão.

In verbis:

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.**

Contudo, entendemos que a situação em análise não se amolda aos casos de registro de preço, nos termos do que dispõe o art. 3º do Decreto nº 717/2015 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no município de Rio Branco-AC, *vide:*

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



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



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

Outrossim, depreende-se dos autos a necessidade imediata da contratação dos serviços. Isso porque o contrato de mesmo objeto atualmente vigente, de nº 19/2023, foi firmado em caráter emergencial para garantir a continuidade do uso dos sistemas de gestão pública até a conclusão deste certame licitatório.

Nesse sentido, transcrevemos os itens 6.1 e 12.1.2 do contrato nº 19/2023:

6.1 O prazo de vigência do contrato é de até 04 (quatro) meses, contados do dia 12.11.2023, vendada a prorrogação por conta de seu caráter emergencial.

12.1.2 Quando houver um vencedor no certame que será realizado pela CMRB para a contratação deste mesmo objeto, o contrato emergencial será rescindido e haverá a assinatura contratual com a empresa vencedora do certame.

Em relação ao tipo de licitação menor preço por lote, vale ressaltar que é entendimento dos Tribunais de Contas que se deve adotar preferencialmente o critério de adjudicação por item, admitindo-se o julgamento de menor preço por lote aos casos de comprovada inviabilidade do primeiro e evidenciada vantagem econômica, uma vez que,

[...] na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretiza na medida em que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas, configurando dano ao erário a compra de itens cujos preços registrados não sejam os menores ofertados na disputa (Acórdão 4.205/2014 - 1ª Câmara - TCU).

No caso dos autos, há indicação no termo de referência e no edital de que a licitação ocorrerá pelo menor preço global, por lote único, o que está incorreto, devendo ser feitas as devidas correções, uma vez que o certame deve acontecer por item único, conforme descrição constante item 1.1 do TR.

Feitas essas considerações, sublinhamos que a forma correta de licitar o objeto pretendido é pela licitação na modalidade pregão presencial do tipo menor preço no item único, devendo ser adequado o termo de referência e o edital nestes pontos.

3 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

3.1 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Não cabe a esta Procuradoria adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. Nosso papel é recomendar que a justificativa apresentada seja a mais completa possível, orientando, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada,



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

Na descrição do serviço, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que possam limitar a competição indevidamente.

Nesse sentido, o art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002 impõe:

“Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição

(...)”

Importante ressaltar, ademais, que o art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93 veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e de serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

O detalhamento do serviço será útil não apenas para a delimitação do objeto das contratações, mas servirá também para a realização da pesquisa de mercado e identificação do valor estimado da licitação.

No caso em análise, a justificativa da contratação consta das p. 24/27 e está adequada e suficiente, dispondo sobre as necessidades da Câmara Municipal de Rio Branco em relação ao objeto pretendido, não havendo recomendações a serem feitas neste ponto.

3.2 – DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

A autorização para abertura do certame licitatório, devidamente assinada pela autoridade competente, decorre da exigência do art. 38 da Lei n. 8.666/93.

Na situação em tela, observamos que tal exigência ainda não foi cumprida, devendo tal ato juntado aos autos, sob pena de ilegalidade.

3.3 – DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deve conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo da execução do contrato.

No caso dos autos, o Termo de Referência consta às p. 04/50 e 134/167. Todavia, recomendamos as seguintes alterações para que tal instrumento esteja de acordo com o que reza a legislação pertinente:

Item 1.1 - tabela: sugestão de nova redação para a descrição do item, especificando os módulos que o comporão. Replicar a mesma sugestão de redação no item 1.2 do contrato. ✓

Sugestão de redação: Licença de Uso dos Sistemas de Gestão Pública operável em formato WEB, com serviço de computação em nuvem, instalação e configuração dos módulos de eSocial, folha de pagamento, contracheque online, gestão de recursos humanos e acesso a informação. Inclui-se ainda os serviços complementares de conversão e importação da base de dados atual, treinamento de servidores, atualização, manutenção e suporte técnico remoto do sistema integrado e dos serviços inerentes ao seu funcionamento.

Item 2.1.81: indicar que a integração deve viabilizar a consulta ao total da folha e da remuneração individualizada dos servidores e subsídios dos vereadores (art. 37 da CF e art. 7º, § 2º, VI, do Decreto nº 7.724/2012). ✓

Item 5: suprimir o Decreto municipal nº 717/2015, pois direcionado ao SRP. ✓

Item 7.1: suprimir a menção ao SRP e retificar o critério de julgamento para menor preço por item. ✓

Item 8.1: retificar a indicação ao art. 57, inciso II, para o art. 57, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. ✓

Item 9.4.1: a área requisitante já é de tecnologia. Como sugestão, recomendamos que sejam servidores da Coordenadoria de Tecnologia da Informação, Diretoria Executiva e Coordenadoria de Recursos Humanos. ✓

Item 22.1: suprimir a indicação ao inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93. Referir apenas o art. 57, IV, da Lei nº 8.666/93. ✓

Item 22.2: suprimir, pois somente aplicável a contratações fundamentadas no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93. ✓

Item 34: replicar as sanções conforme a cláusula 11 do contrato. ✓

Item 35.2: suprimir. As disposições já estão reguladas na cláusula 11 do contrato. ✓

3.4 – DA PESQUISA DE MERCADO

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial dos itens que servirão como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das

propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Desta forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos¹, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação². É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Assim, com o intuito de verificar o custo da contratação e obtenção do valor de referência para o certame, o Órgão realizou pesquisa de preços junto a empresas do ramo e contratações similares realizadas por outros órgãos públicos, cujos resultados estão consignados no Mapa Comparativo/Planilha de Preços de p. 111.

Ademais, os parâmetros da pesquisa e a forma de cálculo dos valores consignados no mapa de preços foram esclarecidos à p. 112 dos autos.

Dito isso, reputamos adequada a pesquisa de preços/mercado realizada.

3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Não foi apresentada a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira em relação à pretensão contratual.

Nos termos do art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, a existência da previsão de recursos orçamentários é suficiente para garantir a legalidade do certame.

Dessa forma, será necessário juntar declaração informando a previsão orçamentária dos recursos para custeio da contratação.

3.6 – DA MINUTA DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS (p. 114/195)

Nesse ponto é analisado o cumprimento do disposto nos artigos 3º, I e 4º da Lei n. 10.520/02 e, subsidiariamente, no art. 40 da Lei 8.666/93, dispositivos que indicam os elementos mínimos que devem conter um edital de licitação.

Seguem as recomendações que entendemos pertinentes:

3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito

¹Acórdãos nº 980/2005, nº 3.219/2010, ambos do Plenário, e nº 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

²Nesse sentido, dispõem os Acórdãos nº 663/2009 e nº 3.219/2010 do Plenário do TCU.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Termo de abertura (p. 114): i) suprimir todas as menções ao registro de preço (SRP). ii) no objeto, replicar o disposto no item 1.1 do TR, pois a versão do edital não menciona o datacenter. ✓

Epígrafe e preâmbulo: i) suprimir menção ao registro de preço (SRP); ii) referir-se à pregoeira no feminino; iii) suprimir menção ao Decreto Federal nº 7892/13 e ao Decreto Municipal 717/15. ✓

Item 1.2: i) suprimir menção ao SRP e retificar o tipo de licitação para "menor preço por item". ii) quando ao objeto, reproduzir na íntegra o constante no item 1.1 do TR. iii) suprimir os subitens 4 (Decreto Federal nº 7892/13) e 6 (Decreto Municipal nº 717/15), pois tratam sobre o SRP.

Item 2.1: suprimir menção ao registro de preços e reproduzir na íntegra a descrição do objeto constante no item 1.1 do TR. ✓

Item 2.1.1: retificar o critério de julgamento para menor preço – item único. ✓

Item 3: há necessidade de informar os recursos orçamentários em se tratando de pregão para contratação imediata. Assim, recomendamos a reprodução neste item do disposto na cláusula nona da minuta do contrato de p. 183. ✓

Item 4: suprimir. Disposição específica do SRP, que não é o caso dos autos. ✓

Itens 6.1.1 e 6.1.2: suprimir. Disposição específica do SRP, que não é o caso dos autos. ✓

Itens 6.9: complementar o item com os casos descritos no item 19 do termo de referência (p. 161) que não foram citados neste tópico do edital. ✓

Item 6.13.1: substituir "exceto as empresas que concorrem exclusivamente ao item 1" por "quando for o caso". ✓

Item 6.13.6: acrescentar como anexo do edital essa declaração. ✓

Item 7.1: suprimir a indicação ao registro de preços de cada um dos envelopes. ✓

Item 9.1.1 sugestão de nova redação das alíneas para adequação ao disposto no art. 28 da Lei nº 8.666/93: ✓

a) registro comercial, no caso de empresa individual; ✓

b) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores; ✓

c) inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício; ✓

d) decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir. ✓

Item 9.3: substituir "inabilitação do licitante" por "inabilitação da micro e pequena empresa". ✓



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Item 10.4: compatibilizar as disposições deste item com o contido no item 21 do TR a p. 162. ✓

Item 10.5: retificar o critério de julgamento do certame para menor preço – item único. ✓

Item 15: suprimir. O pregão não será realizado pelo sistema de registro de preço, de modo que não haverá a formalização de ata nesse sentido. ✓

Item 16.4: consignar que o prazo de vigência do contrato é de doze meses, e que ele pode ser prorrogado por até 48 meses nos moldes do art. 57, IV, da Lei nº 8.666/93. ✓

Item 16.5: corrigir a duplicidade na numeração do item e retificar a numeração dos subitens. ✓

Item 17: acrescentar neste tópico o disposto no item 29 do TR. ✓

Item 19.1: retificar. As obrigações da contratante são as constantes do item 31 do TR e as da contratada as constantes do item 32 do TR. ✓

Item 21: replicar as sanções conforme a cláusula 11 do contrato. Nesse sentido, suprimir os itens 21.1, 21.2, 21.3, 21.4 e 21.5, pois já regulados integralmente pela cláusula 11 do contrato. ✓

Item 22: suprimir. Disposição específica do SRP, o que não é o caso dos autos. ✓

Item 23: suprimir. Disposição específica do SRP, o que não é o caso dos autos. ✓

Item 25.7: suprimir. Disposição específica do SRP, o que não é o caso dos autos. ✓

Clausulas adicionais: replicar no edital o item 9 do TR (prova de conceito), item 27 do TR (subcontratação) e item 35 do TR (condições especiais). ✓

Anexo II: suprimir. O pregão não sendo realizado pelo SRP não precisa prever minuta de Ata de Registro de Preço. ✓

Anexo IV: suprimir menção ao SRP. ✓

Anexo V: suprimir as menções ao SRP e aperfeiçoar a redação. Após "CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO-ACRE" inserir: "declarando ainda que está ciente e concorda com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como que cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital". ✓

Anexo VII: aperfeiçoar a redação. Na tabela, replicar a redação sugerida para o item 1.1 do TR e 1.2 do contrato. E ao final, após o "ESTANDO A ELE SUBORDINADO" inserir o seguinte: "e que a proposta foi elaborada de forma independente". ✓

Anexo VIII: suprimir menção ao SRP. ✓

Anexo IX: suprimir menção ao SRP e aperfeiçoar a redação. Após o "habilitação nesta licitação" inserir o seguinte: "estando ciente da obrigatoriedade de declarar ocorrências posteriores". ✓

Anexo X: suprimir menção ao SRP. ✓



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



3.6.2 – Da minuta do contrato

Cabeçalho: suprimir menção ao SRP logo abaixo do número do processo. ✓

Preâmbulo: suprimir menção ao SRP ✓

Cláusula primeira, 1.2: especificar os módulos que comporão o item. ✓

Sugestão de redação: Licença de Uso dos Sistemas de Gestão Pública operável em formato WEB, com serviço de computação em nuvem, instalação e configuração dos módulos de eSocial, folha de pagamento, contracheque online, gestão de recursos humanos e acesso a informação. Inclui-se ainda os serviços complementares de conversão e importação da base de dados atual, treinamento de servidores, atualização, manutenção e suporte técnico remoto do sistema integrado e dos serviços inerentes ao seu funcionamento. ✓

Cláusula quinta: replicar o constante nos itens 31 e 32 do TR. ✓

Cláusula sexta, 6.1 e 6.2: suprimir a menção ao art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, devendo permanecer somente o art. 57, IV, da referida lei. Suprimir todo o item 6.2, pois não se aplica ao fundamento legal da contratação. ✓

Cláusula sétima, 7.2: suprimir. Disposição já prevista no item 8.1 do contrato. ✓

Cláusula décima segunda: replicar o disposto no item 23 do TR. A cláusula está redigida com base em dispositivos da nova lei de licitações, a qual não está sendo utilizada neste certame. ✓

Cláusula adicional: inserir cláusula que trate sobre reajuste contendo as disposições dos itens 29 e 30 do TR. Item obrigatório por lei (art. 55 da Lei nº 8.666/93). ✓

Cláusula adicional: inserir cláusula que trate sobre o reconhecimento dos direitos da Administração no caso de rescisão do art. 77 da Lei nº 8.666/93. Item obrigatório por lei (art. 55 da Lei nº 8.666/93). ✓

4 - PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DAS ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES

A Lei Complementar nº. 123/06, ao instituir o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dedicou seu Capítulo V ao estabelecimento de regras que lhes ampliam o acesso às licitações e contratações de compras, obras e serviços pela Administração Pública. As inovações almejam implementar o tratamento diferenciado que a Constituição da República assegura a essas empresas, em homenagem à sua relevância na geração de atividade produtiva para milhões de brasileiros, que, de outro modo, permaneceriam fora do mercado de trabalho integrado pelas empresas de maior porte.

Aqui vale lembrar que, segundo o artigo 48 da Lei Complementar nº. 123/06, o processo licitatório será destinado exclusivamente à participação de



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

206
Boduil

microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Ademais, considerando a disposição do art. 34 da Lei n. 11.488/2007, aplicam-se às cooperativas cuja receita bruta não supere o limite aplicável às empresas de pequeno porte, as mesmas normas de favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte no procedimento licitatório previstas na Lei Complementar n. 123/2006.

No caso dos autos, o certame não é restrito a microempresas e empresas de pequeno porte, em razão do valor estimado do item superar a faixa dos R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Todavia, estão garantidas as demais formas de tratamento favorecido estabelecidas na legislação.

5 - CONCLUSÃO


Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento (p. 01/196). Outrossim, à luz do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco e do art. 15 da Lei nº. 2.168/16, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É nosso dever salientar ainda que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Com essas razões, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 23358/2023, cujo objeto é a contratação de sistemas integrados de gestão pública, necessita de adequação aos pontos mencionados nos tópicos 2, 3.2, 3.3, 3.5 e 3.6 (e subitens) deste parecer, a fim de se enquadrar nos parâmetros legais, para que possa ser dado prosseguimento ao certame licitatório pretendido.

É o parecer. Remetam-se os autos à Coordenadoria de Licitações para as devidas correções.

Rio Branco/AC, 8 de dezembro de 2023.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144