



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO

Referência: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO nº 221/2022

Assunto: Direito Administrativo. Licitações e Contrato. Minuta de Edital. Pregão. Procedimentos. Análise jurídica prévia. contratação de empresa especializada na cessão de uso de sistema, compreendendo as licenças dos softwares e locação de equipamentos para controle de painel eletrônico de votação.

Interessado: Diretoria Administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão presencial, com vistas a contratação de empresa especializada na cessão de uso de sistema, compreendendo as licenças dos softwares e locação de equipamentos para controle de painel eletrônico de votação.

Os autos, contendo até o momento, 09 (nove) EVENTOS e 93 (noventa e três) páginas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Manifestação técnica justificando a necessidade da contratação, EVENTO 1 e ITEM 2 do Termo de Referência;
- b) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação, (pag. 1);
- c) Despacho do Setor de Contabilidade informando sobre a existência de dotação orçamentária para a efetivação do procedimento; (pag.15/16)
- d) Termo de Referência, (EVENTO 2 e anexo 01 do Edital);
- e) Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação, (EVENTOS 4, 5 e 6);
- f) Designação de pregoeiro e equipe de apoio, (informado no preâmbulo do edital, porém o ato não consta do processo);
- g) Minuta do edital e anexos, (EVENTO 09);

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei

Rua Luiz Crispim, 29, Centro, Ibatiba-ES, CEP: 29.395-000
Telefone: (28) 3543-1806 E-mail: administrativo@camaraibatiba.es.gov.br



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir este Poder Legislativo no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

ANÁLISE JURÍDICA

I. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Verifica-se na minuta de edital elaborada que a modalidade licitatória escolhida no presente procedimento será o Pregão Presencial, através de registro de preços. Verifico, porém, que o setor responsável não juntou aos autos declaração de que os serviços tratam, ao seu entendimento, de serviços comuns. **Considerando que a modalidade escolhida para o procedimento foi o Pregão, passo a analisar a modalidade eleita, ressaltando que a administração deverá observar a orientação normativa nº54 da Advocacia Geral da União.**¹

Destaque-se, de início, que o Pregão é modalidade de Licitação instituída pela Lei Federal nº 10.520/02, sendo restrita à contratação de bens e serviços comuns, com disciplina e procedimentos próprios, que visam acelerar o processo de escolha dos futuros contratados, em hipóteses determinadas e específicas. Ao presente procedimento, aplicam-se subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/93.

Importante destacar o art. 1º da Lei 10.520/02 que determina o que se deve entender por “bens e serviços comuns”, vejamos:

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.**

¹ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 54, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (*)
"COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

A respeito da questão da abrangência sobre a definição do que são bens e serviços comuns, importante citar o que diz o autor José dos Santos Carvalho Filho:

“ A definição Legal sobre o que são bens e serviços comuns **está longe de ser precisa, haja vista que as expressões nela contidas são plurissignificativas.** Diz a lei que tais bens e serviços são aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Para especificar quais os bens e serviços comuns, e diante da previsão legal de ato regulamentar, foi expedido o Decreto nº 3.555, de 8/8/2000 (publ. em 9/8/2000). No anexo, onde há a enumeração, pode constar-se que **praticamente todos os bens e serviços foram considerados comuns; poucos, na verdade, estarão fora da relação, o que significa que o pregão será adotado em grande escala.** Os bens comuns dividem-se em bens de consumo (os de frequente aquisição) e bens permanentes (mobiliário, veículos, etc.). **Os serviços comuns são de variadíssima natureza,** incluindo-se entre outros, os de apoio administrativo, hospitalares, conservação e limpeza, vigilância, transporte, eventos (...)

Também o Tribunal de Contas da União, em análise quanto à abrangência do significado de bens e serviços comuns, já se manifestou diversas vezes, tais como nos acórdãos nº 313/2004, 2.417/2008, ambos do plenário

11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: **os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois re quisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.**

12. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. **Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns. (...)**



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, **nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão.** Este ponto de vista pode ser avaliado conforme as interpretações a seguir:

20. Jessé Torres Pereira Junior (Comentários À Lei de licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed.; Renovar; 2003, p.1006) entende que:

“Em aproximação inicial do tema, pareceu que “comum” também sugeriria simplicidade. **Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser ‘comum’, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto’(...)**”

É cediço que a lei atribuiu certa margem de valoração aos administradores públicos estaduais e municipais na adoção do pregão. Contudo, a experiência demonstra as vantagens, quer sob o ponto de vista temporal do procedimento (princípios da celeridade processual e eficiência), quer sob o ponto de vista da economicidade das contratações decorrentes de tais procedimentos, razão pela qual se recomenda a adoção por Estados e Municípios, atendida as suas respectivas realidades regionais e locais.

De acordo com o que foi acima exposto, o objeto da presente licitação se enquadra na modalidade Pregão, eis que as condições e especificações técnicas estão bem definidas na justificativa prévia de aquisição, nas cláusulas do “Termo de Referência”, bem como nos termos constantes da minuta editalícia.

Ressalta-se ainda, que após rápida pesquisa, constatou-se que diversos órgãos legislativos procederam a realização de serviço semelhante através da realização de pregão.

II. DOS DEMAIS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO.

Em consonância com o art. 38 da Lei de Licitações, verifico que o procedimento da licitação foi iniciado com a abertura de processo administrativo, autuado, protocolado e



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

numerado, contendo a autorização respectiva (pag. 1), a indicação sucinta de seu objeto, constando dos autos, o edital e respectivos anexos, original das propostas e dos documentos que as instruírem, termo de contrato e demais documentos relativos à licitação.

II.2 Da justificativa da contratação

No que se refere justificativa para a contratação, verifico que esta foi aposta nestes autos no EVENTO 1 e ITEM 3 do Termo de Referência, senão vejamos:

“Cumprimento-o cordialmente, presta-se o presente para informar a Vossa Senhoria a necessidade de realizar contratação de empresa para locação de Painel/Sistema Eletrônico de Votação para Câmara Municipal. A locação do referido sistema propiciará a modernização das sessões legislativas e melhor acesso das votações à população Solicita Painel/Sistema Eletrônico de Votação, que deve agregar um completo conjunto de recursos capazes de realizar todas as tarefas de registro de presenças dos Vereadores, bem como as votações, em todas as suas modalidades, geração e emissão automática de relatórios, cronômetro para oradores e aparteantes, relógio digital, monitoração dos nomes e partidos dos parlamentares, legendas programáveis para identificação de presença e voto, mensagens programáveis e recursos operacionais dedicados ao Presidente da reunião, além dos equipamentos necessários, em forma de locação, para a exibição e operacionalização do sistema de votação”.

[...]

2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO 2.1.
Esta contratação visa atender à demanda principal desta Câmara Municipal, a atividade legislativa, sendo solução tecnológica fundamental para apoiar os trabalhos dos Srs. Vereadores no Plenário. Oportunamente, logo após a reforma das dependências desta Casa das Leis, constatamos



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

a necessidade de substituir equipamentos inservíveis, obsoletos, e até mesmo improvisados para os trabalhos durante as sessões plenárias, por equipamento moderno, que atenda necessidades tais como registro de presenças dos Vereadores, bem como as votações, em todas as suas modalidades, geração e emissão automática de relatórios, cronômetro para oradores e aparteantes, relógio digital, monitoração dos nomes e partidos dos parlamentares, legendas programáveis para identificação de presença e voto, mensagens programáveis e recursos operacionais dedicados ao Presidente da reunião, além dos equipamentos necessários, em forma de locação, para a exibição e operacionalização do sistema de votação. 2.2. Atualmente contamos com um microcomputador de modelo ultrapassado para a execução de áudios, e uma televisão em condições similares, para a exibição de imagens. Não há registro eletrônico para as votações, o cronômetro é improvisado a partir de um notebook, e, geralmente não consegue soar a campainha de forma audível. Não há relógio no Plenário. Esse equipamento que hoje está disponível, muitas vezes é operado de improviso e deixa muito a desejar em relação às demandas das sessões plenárias e demais sessões durante o ano. 2.3. Quanto ao regime de execução adotado - empreitada por preço global, integral -, por se tratar de objeto que exige conhecimento técnico específico para sua instalação, operação e funcionamento, a Câmara municipal delega à Contratada todas as obrigações relativas ao objeto contratado, que de verá ser entregue: 2.3.1 em condições de entrada em operação; 2.3.2 tendo sido atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional; 2.3.3 com as características adequadas às finalidades para que foi contratado.”

Sobre a justificativa da necessidade da contratação, trata-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

elementos técnicos fundamentais que o apoiam. Considerando que conforme citado acima, há nos autos a referida justificativa, entendo que tal requisito foi devidamente apresentado.

II.3 Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do procedimento e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução quando for o caso. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

O Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida encontra-se EVENTO 2 e ANEXO 1 do Edital, contendo os requisitos básicos exigidos por lei.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do órgão, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Em que pese o afirmado acima, e não interferindo nas escolhas discricionárias da administração, até mesmo porque, esta Procuradoria não tem competência técnica para tal, cabe-nos ao menos, sugerir que as especificações dos produtos citados no item “*DOS EQUIPAMENTOS DISPONIBILIZADOS COMO FORMA DE LOCAÇÃO*”, *item 1.2 do Termo de Referência*, contenham a expressão “*especificação mínima*” como forma de ampliar a competitividade do certame.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

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.), possibilita 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.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”*², tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

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 empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para a verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame³, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

A propósito do orçamento estimativo, é recomendável que a Administração faça constar dos editais 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

² In PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item 13.

³ Art. 18, I da LC nº 123/2006; Art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 e art. 34 da Lei nº 11.488/2007.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

da publicidade. Ressalta-se que tais planilhas devem ser obrigatoriamente acostadas no processo administrativo que fundamenta a licitação, após a fase de lances⁴.

No caso vertente, foram colacionados aos autos, pesquisa de preços e o orçamento estimado (apresentados nos EVENTOS 4, 5 e 6 respectivamente).

Da Previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma⁵.

Verifico que constam nos autos a demonstração e/ou indicação de rubrica específica e suficiente ou mesmo declaração do setor contábil, confirmando dotação orçamentária para contratação do serviço. (Pag. 15/16).

Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação. No presente caso, tal exigência foi cumprida conforme consta da página nº 01 deste procedimento.

Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores do órgão, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Nos autos, apesar da equipe estar informada preâmbulo do Edital, necessário se faz a juntada de ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio.

Da Minuta do Edital e seus Anexos

⁴ Vide Acórdãos nº 714/2010-P e nº 718/2010-P do TCU.

⁵ Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

A Lei 8.666/93 dispõe acerca dos requisitos que deverão constar na minuta editalícia da futura licitação, neste sentido, e em conformidade com o art. 40 da citada lei, constata-se, inicialmente, à adequação da minuta do Edital.

Sugerimos, porém, além da observação anteriormente exposta referente ao item 1.2 do Termo de Referência, o seguinte: a) confirmar se no objeto do certame constará além dos serviços contratados, treinamento de pessoal para utilização do referido equipamento; b) confirmar junto à administração sobre a prestação ou não de garantia; c) verificar eventuais incongruências entre o contrato e o edital no que se refere ao prazo para início de execução do serviço.

Da Minuta do Contratual

Em análise à Minuta de contrato apresentada, esta nos parece satisfatória, atendendo em regra os requisitos previstos no art. 55 da Lei 8.666/93.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado o disposto no presente parecer, mais precisamente:

- a) **Juntada de ato de Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.**
- b) **Verificar as sugestões no corpo deste Parecer, especificadas no item denominado “Da minuta do edital e seus anexos”;**

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira, ou orçamentária, ou mesmo, de mérito ou conveniência da Administração, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente deste Poder Legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Ibatiba, 20 de maio de 2022.

Leandro Santos Azeredo
Procurador
OAB/ES 16.231