



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 57/2021

PROCESSO Nº: 0188/2021

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Educação

ASSUNTO: Implantação de software de gestão da secretaria escolar i-Educar, Diário do professor, portal para Pais e Alunos, Aplicativo de gestão da frequência escolar

EMENTA: ADMINISTRATIVO – PREGÃO ELETRÔNICO – IMPLANTAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO DA SECRETARIA ESCOLAR I-EDUCAR, DIÁRIO DO PROFESSOR, PORTAL PARA PAIS E ALUNOS, APLICATIVO DE GESTÃO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR – ATENDIMENTO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. LEGALIDADE. PARECER PELA APROVAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO E PROSSEGUIMENTO.

DO RELATÓRIO

Trata o presente de solicitação formulada para procedimento de contratação de empresa especializada no fornecimento de serviços e implantação de software de gestão da secretaria escolar i-Educar, Diário do professor, portal para Pais e Alunos, Aplicativo de gestão da frequência escolar.

Do que interessa mencionarmos, constam nos autos: a) A Solicitação da Secretaria responsável; b) Termo de Referência; c) Declaração de dispensabilidade de apresentação de estudo técnico preliminar; d) Documentos que comprovam a nomeação do pregoeiro e equipe de apoio da CPL; e) Aprovação do Termo de Referência, por autoridade competente - Art. 7º, §2º, I da Lei nº 8.666/93 e art. 8º do Decreto nº 10.024/19; d) Atos administrativos necessários à estimativa de preços; e) Minuta de edital e anexos.

Antes de prosseguirmos com a análise, ressaltamos que o pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



aos que lhes são correlatos.

Em breve e apertada síntese, é o que temos para relatar.

DA ANÁLISE

Convém, primordialmente, destacar que o exame desta Procuradoria Jurídica se cinge aos aspectos legais do procedimento, sendo a análise da conveniência e da oportunidade de responsabilidade exclusiva do Administrador Público.

Inicialmente, é possível observar que a presente contratação deriva das necessidades já apontadas e se encaixa nos termos na legislação que rege a espécie.

De pronto, não verificamos a juntada de estudos técnicos preliminares. O Estudo Técnico Preliminar-ETP é um documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas no âmbito da Administração Pública e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade que justifica a contratação ou aquisição, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como construir o arcabouço básico para elaborar o Termo de Referência.

A confecção do estudo técnico preliminar deve seguir as diretrizes e exigências contidas na Lei 8.666/1993, em especial, no art. 6º, inciso IX e na Instrução Normativa nº 05/2017.

Isto é, o Estudo Técnico aborda a necessidade/problemas a serem atendidas/superados, os benefícios que a contratação deve gerar, os motivos que justificam a contratação e os elementos que caracterizam o objeto da contratação.

Não é recente o entendimento de que a fase mais importante do processo de contratação pública – fruto de licitação ou de contratação direta – é o planejamento. Com base nisso, em 2017, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (Seges/MP) editou a Instrução Normativa (IN) nº 5, revogando a IN nº 2/2018. A IN nº 5/2017 dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (utilizada como parâmetro em outras esferas de poderes integrantes do pacto federativo).



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Foi a partir desse dispositivo que o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento pela obrigatoriedade da elaboração do Estudo Técnico Preliminar em todas as modalidades de contratação, sob o argumento de que a elaboração do termo de referência ou projeto básico independe da “forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços”, de modo que recomendamos cautela e acuidade para com a fase de planejamento das contratações realizadas por esta municipalidade.

Superadas as recomendações quanto à existência de estudo técnico preliminar nos autos, continuemos com a análise dos demais aspectos.

Diante de tais informações preliminares, passemos à análise da legalidade da solicitação pretendida, o que se faz à luz da legislação em vigor, dos princípios que regem a Administração Pública, da doutrina pátria e das decisões judiciais dominantes.

Os autos foram corretamente enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e demais requisitos legais.

In casu, o objeto do certame foi devidamente delimitado, conforme Termo de Referência acostado nos autos, sendo este de inteira responsabilidade por parte da pasta requisitante, além da realização e estimativa de preços, e, portanto, não cabe a esta Procuradoria adentrar no mérito das mesmas.

As contratações públicas, sejam decorrentes de procedimento licitatório ou de contratação direta, devem ser precedidas de pesquisa de preços. Tanto a Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III) e o próprio Decreto nº 10.024/19, exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

O mencionado requisito fora cumprido, mas, reputamos ser prudente a juntada de despacho, pelo setor de compras, ratificando que os preços cotados, estão dentro da realidade mercadológica para aqueles itens, no momento da cotação.

Seguindo com a análise do processo, especialmente quanto aos demais elementos, verificamos que os fólios contemplam todos os elementos necessários



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



previstos tanto na Legislação Federal - Decretos Federais n. 5.450/05 e 5.504/05, que trata sobre o Regulamento da Licitação na modalidade de pregão eletrônico, vejamos:

Art. 8º - A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

No presente momento a análise girará em torno de toda a fase interna da licitação, ou seja, ao conjunto de atos que antecede o anúncio público da licitação.

Desta forma, será analisado se houve a indicação da necessidade da contratação; se há termo de referência; se foi realizada a cotação de preços; se há dotação orçamentária (dispensada para o presente caso ante a adoção do sistema de registro de preços); se foram acostadas as minutas necessárias, se estas estão em conformidade com a legislação pertinente e, por fim, se há autorização da autoridade competente para deflagração do processo licitatório.

Verifica-se nos autos a elaboração e autorização do Termo de Referência, além da necessária cotação de preços, sendo todas estas informações de inteira responsabilidade dos agentes públicos competentes, uma vez que cabe a esta Procuradoria Jurídica apenas a análise da legalidade e não de conveniência e oportunidade nos casos em haja a discricionariedade presente.

Como dito, a modalidade escolhida para realização da licitação foi o pregão (eletrônico). Esta modalidade, prevista na Lei 10.520/2002 e regulamentada, atualmente, no Decreto nº 10.024/2019, destina-se a aquisição, entre quaisquer interessados, de bens e serviços comuns, sem limite de valor, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Segundo determina a Lei:

“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.”



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A questão dirá em torno de saber o que se entende por fornecimento de bem comum.

Nesse caso, nos valem do exposto no art. 3º, III e art. 4º do Decreto nº 10.024/2019 para concluirmos que o objeto da contratação se encaixa perfeitamente nas possibilidades legais de contratação de bem comum, ante a ausência de complexidade e heterogeneidade.

Assim, quanto à caracterização de bens e serviços comuns para efeitos do emprego da modalidade pregão, vejamos o entendimento do Colendo TCU no aresto do Acórdão 313/2004, da lavra do Eminente Ministro Relator Benjamin Zymler, in verbis:

(...) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (...) (...) **Concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. [...]**

Prosseguindo a análise, o Ato Convocatório traz o objeto que se pretende contratar com o presente certame, discriminando nos anexos as características e quantificação dos mesmos, que se adequam à condição de serviços comuns, ou seja, são objetivamente definidos, o que dá azo para a seleção de prestadores através da modalidade eleita.

Ainda, em obediência ao que dispõe o artigo 3º da Lei 10.520/2000, a necessidade da contratação está amplamente justificada pela autoridade competente, objeto está objetivamente definido, e o instrumento convocatório traduz as informações exigidas pela legislação, em simetria com o Decreto Federal 3.555/2000 e Decerto nº 10.024/19.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A modalidade eletrônica do pregão é considerada mais vantajosa que a presencial, conforme José dos Santos Carvalho Filho:

“O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou por lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurta distancias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da Administração.”

Corroboramos por fim, quando do uso da modalidade Pregão Eletrônico, com os entendimentos pacificados do Colendo Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

Enunciado

Na aquisição de bens e serviços comuns, a Administração deve utilizar obrigatoriamente o pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, justificando a inviabilidade daquela forma, caso opte pelo pregão presencial. (Acórdão 11197/2011-Segunda Câmara)

Enunciado

Quando cabível a utilização da modalidade pregão, é irregular o uso do pregão presencial sem justificativa da comprovada inviabilidade de utilização da modalidade eletrônica, por contrariar o art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005. (Acórdão 2290/2017-Plenário)

Os bens/serviços a serem fornecidos pela empresa que vier a sere contratada não são de alta complexidade e podem ser encontrados facilmente no mercado empresas que se predisponham a realizar tal fornecimento.

Hodiernamente muitas empresas são especializadas em fornecer os bens supracitados, não apresentando, assim, maiores dificuldades técnicas para sua realização ou escolha da empresa, tanto é assim que o vencedor do certame será o que apresentar o menor valor devidamente comprovada a sua justificativa.

Seguindo a análise, no que tange à minuta de edital encartado aos autos, verificamos que atende ao que determina o art. 40 da Lei nº 8.666/93 trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Legislação pertinente, especialmente quanto ao uso do sistema de registro de preços.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



para assinatura de contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; formas de contato com a Comissão Permanente de Licitação - CPL para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes; e, relação dos documentos necessários a habilitação e a minuta do contrato, satisfazendo também o previsto no Art. 3º do Decreto n 10.024/2019.

No que tange à minuta contratual – a que se encontra no anexo do Edital de Licitação (anexo III) verificamos a consonância com a legislação vigente, em especial o art. 55 da Lei 8666/93 e art. 8º da Lei nº 10.024/2019.

Diante do que consta dos fólios estão presentes os requisitos necessários ensejadores do prosseguimento do processo licitatório em apreço, dando o mais amplo acesso aos interessados à disputa pela contratação presente, portanto, o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratados, sempre em busca da melhor oferta para a Administração.

Assim, alertamos ainda que deve ser providenciada a publicação do aviso do edital nos diários oficiais da União (especialmente se forem utilizados recursos federais), imprensa oficial do Estado, do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação, em prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis anteriores a data marcada para a o início da Sessão Pública, bem como disponibilização do edital no sistema de compras Governamentais onde pretende-se realizar a licitação na forma eletrônica.

DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Procuradoria **OPINA** no sentido da possibilidade da realização do pregão, na sua forma eletrônica para a escolha da empresa que se responsabilizará pelo fornecimento do objeto a ser contratado.

Assim, sendo os atos acima destacados emanados da autoridade competente e devidamente motivados, encontra-se a fase interna apta, devendo o Senhor Pregoeiro desencadear a fase externa, obedecendo aos preceitos



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



constitucionais da publicidade, eficiência e moralidade, publicando na forma da lei o respectivo aviso e demais atos previstos no artigo 4º da Lei Nacional e Decreto nº 10.024/2019.

É o parecer que submetemos à consideração superior, com as vênias de estilo, para que em querendo acatar o mesmo, uma vez que se trata de análise meramente opinativa.

Sem embargos de douts posicionamentos, é como entendemos, **S.M.J**

Este parecer contém 8 (oito) laudas, todas rubricadas pelo procurador signatário.

Maragogi – AL 28 de abril de 2021.

THULIO EDUARDO DA CRUZ PEIXOTO

Procurador Geral do Município

OAB/AL nº 11.902