PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO.

ASSUNTO: Solicitação de elaboração de parecer jurídico no Processo de Pregão Eletrônico (Sistema de Registro de Preço) para contratação de empresa especializada em desenvolvimento de sistemas integrados de gestão educacional aplicado exclusivamente ao setor público para fornecimento de licença de uso de software por prazo indeterminado (locação) para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO EDUCACIONAL APLICADO EXCLUSIVAMENTE AO SETOR PÚBLICO PARA FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE POR PRAZO INDETERMINADO (LOCAÇÃO) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IGARAPÉ-AÇU. EXAME PRÉVIO. MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO. LEIS FEDERAIS Nº 10.520/2002 E 8.666/93. DECRETO 10.024/2019.
I – Licitação na modalidade de Pregão Eletrônico objetivando a contratação de empresa especializada de empresa especializada em desenvolvimento de sistemas integrados de gestão educacional aplicado exclusivamente ao setor público para fornecimento de licença de uso de software por prazo indeterminado (locação) para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu.
II – Fases Internas. Minuta de Contrato e de Edital. Legalidade e Possibilidade.
III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

I - RELATÓRIO

1. Por despacho do Departamento de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise do Pregão Eletrônico, objetivando o "**PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO EDUCACIONAL APLICADO EXCLUSIVAMENTE AO SETOR PÚBLICO PARA FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE POR PRAZO INDETERMINADO**

(LOCAÇÃO) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IGARAPÉ-AÇU".

2. Instruem os autos os seguintes documentos:

a) Formalização da demanda, de 24 de maio de 2021, da Secretaria Municipal de Educação;

b) Termo de Referência;

c) Pedido de cotação de preços e respectiva resposta;

d) Autorização e Declaração de Adequação Orçamentária, expedida pelo Departamento de Contabilidade;

e) Autorização de abertura do processo administrativo;

f) Autuação em Processo de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 030/2021;

g) Decreto nº 010, de 05 de janeiro de 2021, nomeando Pregoeiro e Equipe de Apoio da CPL;

h) Minuta de Edital;

i) Minuta de Contrato.

3. Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública. Dito isso, passa-se a análise da Consulta.

4. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de

questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

6. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal nº 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

> *Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*[1]

7. A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

8. Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

9. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei n° 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

[1] BRASIL. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 08.08.2019.

10. Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

11. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

> *"Art. 37. (...)*
> *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."*
>
> *"Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei."*

12. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

13. A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

14. Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes

públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

15. Cumpre destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

16. Pois bem. Cuida o presente caso de pregão eletrônico, cujo objetivo é o Registro de Preço para contratação de empresa especializada em desenvolvimento de sistemas integrados de gestão educacional aplicado exclusivamente ao setor público para fornecimento de licença de uso de software por prazo indeterminado (locação) para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu.

17. O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Quanto ao Pregão, cumpre observar o disposto no art. 1° e art. 2°, § 1°, da Lei nº 10.520/02, que reza da seguinte maneira:

> *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.*
>
> *Art. 2° (...)*
> *§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.*

18. Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão, deve-se observar o que a Lei determina em seu art. 3°, o qual transcreve-se abaixo:

> *Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*
> *I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;*
> *II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;*
> *III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais*

> *estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e*
> *IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, 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.*

19. Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão eletrônico, deve-se observar o que o Decreto n° 10.024/2019 estabelece, mormente o constante em seu art. 8°, o qual transcreve-se abaixo:

> *Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:*
> *I - estudo técnico preliminar, quando necessário;*
> *II - termo de referência;*
> *III - planilha estimativa de despesa;*
> *IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;*
> *V - autorização de abertura da licitação;*
> *VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;*
> *VII - edital e respectivos anexos;*
> *VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso; (...)*

20. Analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para realização do certame partiu de autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto e justificou a necessidade de sua aquisição, possuindo a respectiva cotação do objeto e a previsão orçamentária para tanto. Há também o termo de referência para fins de especificação do objeto. Além disso, resta demonstrada viabilidade orçamentária para realização do certame, a licitude e ausência de especificidade excessiva do objeto, e o conjunto de servidores designados para conduzir o certame.

21. Destarte, tendo se observados tais requisitos, deve-se então obedecer ao interstício legal mínimo, qual seja, de 08 (oito) dias úteis entre a publicação do anúncio de abertura do certame e a sua efetiva realização.

22. Temos, no presente caso, licitação na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo Menor Preço por item, a qual está devidamente autuada, numerada segundo série anual e instruída com a requisição de realização pelo setor competente, contendo ainda, os autos, a autorização da autoridade responsável.

23. Ressaltamos que, em análise à minuta do edital, verificamos que no preâmbulo do mesmo constam as informações referentes ao órgão

interessado, modalidade e tipo de licitação e legislação a ser aplicada, e demais elementos exigidos. Outra exigência da Lei nº 10.520/2002 é que a autoridade competente defina os critérios de aceitação das propostas feitas pelos licitantes (art. 3º, I). Na minuta acostada aos autos estão presentes: cláusula referente ao objeto; prazo de execução e local de entrega; do recebimento; do valor; dotação orçamentária; pagamento; obrigações das partes; penalidades; rescisão contratual; da gestão e fiscalização; da legislação; casos omissos e foro.

24. Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

III – CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Assessoria Jurídica opina pela aprovação da minuta do instrumento convocatório e do contrato, pelo que se conclui e se opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Pregão Eletrônico, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto.

26. Retornem os autos ao Departamento de Licitação.

Igarapé-Açu (PA), 11 de junho de 2021.

FRANCISCO DE OLIVEIRA LEITE NETO
Assinado de forma digital por FRANCISCO DE OLIVEIRA LEITE NETO
Dados: 2021.06.11 16:55:59 -03'00'

Francisco de Oliveira Leite **Neto**
Procurador-Geral
Decreto nº 134/2021-GP-PMI