



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

Código Bee : 15995/2019

Interessado : Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Municipais de Goiânia

Assunto : Aquisição de Bens e Serviços

PARECER Nº 440/2019 - PEAA

EMENTA: Análise jurídica, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, de Minuta do Edital de Licitação, na modalidade **Pregão Presencial**, tipo **menor preço**, para contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para prestação de serviços de sustentação do Software de Gestão de Assistência Médica, em decorrência da aquisição da licença de uso incluindo o direito de propriedade de uma cópia do código fonte dos programas, em atendimento ao Instituto de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia – IMAS, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade **pregão presencial**, do tipo **menor preço** para contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para prestação de serviços de sustentação do Software de Gestão de Assistência Médica, em decorrência da aquisição da licença de uso incluindo o direito de propriedade de uma cópia do código fonte dos programas, em atendimento ao Instituto de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia – IMAS, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.

Constam dos autos, em síntese e no que importa para a presente manifestação: **a)** Justificativa para a contratação, assinada pelo Presidente do IMAS (andamento n. 02); **b)** Termo de Referência (andamentos n. 03, 11, 14, 48 e 60); **c)** Ofício GAB – 592/2019, no qual a SEDETEC informa a inexistência em seus quadros de recursos humanos com conhecimento em Java para gerir a solução de Gestão de Assistência Médica contratada (andamento n. 07); **d)** Justificativa para a adoção da modalidade Pregão Presencial (andamento n. 12); **e)** Parecer em sentido positivo, de lavra da SEDETEC para a contratação pretendida nos autos (andamento n. 16); **f)** Contrato n. 010/2016, firmado com a empresa ASERT Serviços e Tecnologia da Informação Ltda. e termos aditivos (andamentos n. 19-24); **g)** Contrato semelhante (andamentos n. 25-26); **h)** Pedido de Compra, Mapa de Preços e Estimativa de Preços do Pedido (andamentos n. 27-29 e 54-56); **i)** Propostas comerciais de empresas do ramo (andamentos n. 30-32 e 49-52); **j)** Solicitação Financeira (andamentos n. 36 e 57); **k)** Declaração de Compatibilidade de Preços (andamento n. 53); **l)** Despacho n. 1013/2019 – GERELA, o qual indica a modalidade licitatória a ser adotada no caso (andamento n. 62); **m)** Decretos de Designação da Comissão Geral de Licitação, Superintendente de Licitação e Suprimentos e do Secretário da SEMAD (andamento n. 65); **n)** Minuta do Edital de



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

Licitação e anexos (andamento n. 66).

Os autos foram encaminhados a essa Especializada, em atenção ao Despacho n. 1079/2019 – GERELA (andamento n. 67), para a **análise prévia** dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a Secretaria no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 – Da adequação da modalidade licitatória eleita

Sobre o **pregão**, leciona com maestria Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹, doutrinador e Procurador do Município do Rio de Janeiro em sua obra “Licitações e Contratos Administrativos”:

Consideram-se bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002).

É possível perceber que o conceito é aberto, sendo inviável o estabelecimento de um rol taxativo de todos os bens e serviços comuns. Em âmbito federal, o Decreto 3.555/2000, alterado pelo Decreto 3.784/2001, arrolou no Anexo II alguns exemplos de bens (ex: água mineral, combustível, medicamentos, material de limpeza, etc.) e serviços comuns (ex: serviços gráficos, de filmagem, de lavanderia, etc.). Ocorre que o referido Anexo foi revogado pelo Decreto 7.174/2010.

O conceito indeterminado de “bem ou serviço comum” possui as seguintes características básicas: disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuismo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Destaca, ainda, o renomado doutrinador:

O caráter comum do bem ou do serviço a ser adquirido pela modalidade pregão deve ser atestado pelo órgão técnico, e não pelo órgão jurídico. No mesmo sentido, a Orientação Normativa/ AGU 54 prevê: ‘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’.

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. 4ª ed. rev., atial. e ampl. – Rio de Janeiro: FORENSE; São Paulo: MÉTODO, 2015. p. 101



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

No andamento n. 62, foi juntado o Despacho n. 1013/2019-GERELA que afirma que o objeto a ser contratado nos autos enquadra-se na categoria de bens comuns de que trata o art. 1º *caput* e parágrafo único da Lei Federal n. 10.520/2002 e Decreto n. 2.968/2008, por possuir padrões de desempenho e especificações usuais de mercado, podendo, portanto, ser licitado por meio da modalidade **Pregão Presencial**.

Acontece, contudo, que o Pregão Presencial, hodiernamente, é prática ultrapassada, sendo recomendável a forma eletrônica, ante a eficiência administrativa, transparência e sindicabilidade (art. 37, caput, da CRFB c/c art. 2º da Lei de Processo Administrativo Municipal), motivo pelo qual a realização presencialmente desta modalidade de licitação deve restar devidamente justificada nos autos. Conforme consta do documento acostado no **andamento n. 12**, o Presidente do IMAS afirma que a modalidade Pregão Presencial contempla melhor os critérios detalhados no Termo de Referência.

Todavia, mesmo havendo tal justificativa, esta Especializada ainda sugere a opção pela forma eletrônica, visto que o Tribunal de Contas da União segue recomendando a todos os órgãos o uso do pregão na modalidade eletrônica. O entendimento daquela Corte de Contas é o de somente admitir o uso do Pregão Presencial se o órgão promotor da licitação não dispuser de acesso à internet, uma vez que situação dessa natureza impede totalmente o processamento de licitação via ambiente virtual. Do mesmo modo, se órgão licitador possui esses recursos, mas o mercado local não, ou, possuindo, não os emprega, ou que igualmente restará prejudicada a competitividade em torno do certame.

Várias são as vantagens indicadas pela doutrina e pela jurisprudência acerca da adoção do Pregão na sua forma eletrônica, dentre elas podemos destacar: economicidade; competitividade; celeridade; simplificação das exigências e transparência. Desta forma, considerando-se o entendimento do TCU sobre o assunto, esta Especializada recomenda a adoção do Pregão em sua forma eletrônica.

2.2- Dos requisitos legais para realização do pregão

Os requisitos a serem observados na **fase preparatória da licitação** foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

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



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

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.

A seguir, passa-se a analisar a instrução dos autos conforme as exigências legais, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

2.2.1 – Da justificativa da contratação

No caso dos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação encontra-se no documento acostado no andamento n. 02. De acordo com a motivação exarada, o serviço de sustentação de software de gestão médica é imprescindível, sendo que o IMAS não possui equipe própria na área de tecnologia da informação, comprovadamente capacitada e necessita de garantir a continuidade e aprofundamento dos benefícios advindos da aquisição do Software de Gestão de Assistência Médica.

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 elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

É importante lembrar que a **teoria dos motivos determinantes** preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da autarquia, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades da Secretaria, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

2.2.2 – Autorização para a abertura da licitação

Verifica-se que no andamento n. 40 foi anexado o Despacho n. 4011/2019-PRES, de lavra do Presidente do IMAS, que autorizou a realização da despesa ora pleiteada, atendendo as necessidades do Instituto.

2.2.3 – Do Termo de Referência e da determinação do objeto

Assinatura / Rubrica



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão 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. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Orienta o art. 14 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 que ele seja, preferencialmente, elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado (normalmente em exercício na área requisitante) e, **posteriormente, aprovado pela autoridade competente.**

No andamento n. 48 foi juntado o Termo de Referência ajustado, contendo a assinatura do Presidente do IMAS.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Administração, 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.

Salienta-se que, por se tratar de contratação de empresa especializada em tecnologia da informação, necessária a aprovação da SEDETEC, o que foi providenciado no andamento n. 16 (Despacho n. 026/2019 – DIRDS).


Convém lembrar que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal, a correta definição do objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente.

Por fim, vale mencionar que é no Termo de Referência que se prevê o regime de execução do contrato pleiteado.

2.2.4 – Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam, possibilita a adequada pesquisa dos preços.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a


Procuradora do Município
OAB/GO nº 37.534



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

realidade do mercado. Por esse motivo, o Tribunal de Contas da União orienta que a Administração anexe aos autos do processo licitatório, no mínimo, três orçamentos válidos. Caso não seja possível, deve haver justificativa.

Entretanto, 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.

De acordo com a Instrução Normativa n. 01/2018, da Controladoria Geral do Município de Goiânia, vigente desde 06 de fevereiro de 2018 (art. 12), *in verbis*:

Art.1º. Todos os Órgãos e Unidades da Administração Direta, fundos especiais, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município de Goiânia **deverão discriminar o nome, matrícula e função do Servidor responsável pela pesquisa de preços para a indicação dos valores praticados no mercado**, por ocasião da solicitação para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços em geral.

§1º. A inserção dos dados mencionados poderá corresponder a um servidor específico ou uma equipe, a depender do volume e/ou da complexidade do objeto a ser licitado.

Art.2º. A Pesquisa de Preços para a **aquisição de bens ou serviços em geral**, exceto de engenharia, no âmbito do Poder Executivo, será realizada mediante a utilização, a par do contato telefônico, **de dois dos seguintes itens**:

- I. Portal de Compras do Município de Goiânia ou quaisquer outros sistemas contendo registro dos últimos preços praticados pela Administração;
- II. tabela oficial, se houver;
- III. contratos firmados anteriormente pelo próprio Órgão;
- IV. **contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;**
- V. pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- VI. **cotação de preços com fornecedores;**
- VII. valores registrados nas Atas de Registros de Preços do Município de Goiânia e de outros e
- VIII. contato telefônico.

PARÁGRAFO ÚNICO. A impossibilidade de utilização das fontes indicadas é medida excepcional e deve ser consignada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não fora possível lograr êxito na solicitação.

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



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

Foram juntados aos autos, para fins de cotação dos preços, o Contrato n. 10/2016 – IMAS e respectivos Termos Aditivos (andamentos n. 19-24), Contrato n. 023/2017, celebrado com o Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás – IPASGO (andamentos n. 25-26), bem como orçamentos com empresas do ramo (andamentos n. 30-32 e 49-52), quais sejam “Interagi Tecnologia”, “GT1”, “Infoway” e “Assert Serviços e Tecnologia da Informação”.

Assim sendo, verifica-se o integral cumprimento da Instrução Normativa n. 01/2018, da Controladoria Geral do Município de Goiânia, neste ponto.

Salienta-se que consta documento denominado “Declaração de Compatibilidade de Preços” (andamento n. 53), afirmando que os preços referenciais constantes no processo visando subsidiar a presente contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para prestação de serviços de sustentação de Software de Gestão de Assistência Médica do IMAS, em decorrência da aquisição da licença de uso, incluindo o direito de propriedade de uma cópia do código fonte dos programas estão de acordo com os fornecidos ou averiguados por ocasião da pesquisa de preços realizada com o fim de se alcançar os valores praticados no mercado local/regional atualmente, conforme demonstram os documentos juntados aos autos. Tal documento encontra-se assinado, com discriminação de nome, matrícula e função do servidor responsável pela pesquisa de preços, bem como pelo Presidente do IMAS.

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

A propósito do orçamento estimativo, verifica-se que no Termo de Referência, anexo ao Edital (andamento n. 66), constam os preços estimados para a futura aquisição em testilha, estando eles acessíveis a todos os potenciais licitantes e interessados, sendo, pois, cumprido, neste caso, o princípio da publicidade.

Ressaltamos que esta Especializada não está munida de competência para analisar documentos que extrapolem a anamnese jurídica, de modo que a averiguação da adequação do valor estimado para contratação, presente no termo de referência, na estimativa de preços e no pedido de compras, com o orçamento considerado para fins de contratação, deverá ser efetivada pelo setor técnico competente.

2.2.5 – Das Exigências de Habilitação

A Lei nº 10.520/02 determina que a habilitação far-se-á com a verificação de que “o licitante está em situação regular perante a **Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso,**



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”.

Em cumprimento a tal exigência, o edital prevê, no Item 08, os requisitos para a habilitação dos licitantes.

Quanto à **qualificação econômico-financeira**, vale dizer que é requisito para comprovação de que o licitante tem capacidade financeira para executar a integralidade do objeto contratual.

Parte da doutrina entende que a comprovação dessa qualificação deve ser feita por meio da apresentação dos documentos constantes nos incisos I, II e III³ do art. 31 da Lei 8.666/93.

Ronny Charles, no entanto, entende que o rol do artigo 31 é o limite restritivo máximo, uma vez que “o certame pode exigir ou até tornar necessária apresentação reduzida de tais requisitos. Tudo isso porque, conforme norte dado pela Constituição, notadamente, no inciso XXI do caput do seu artigo 37, as exigências de qualificação técnica e econômica devem ser apenas aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”⁴.

Em síntese, a Administração deve assegurar que o licitante terá condições de cumprir as obrigações, caso vença a licitação. Entretanto, a mesma não pode impor exigências que restrinjam o caráter competitivo da licitação.

Ressalta-se que na modalidade Pregão, a Lei 10.520/2002, em seu artigo 5º, veda a exigência de garantia de proposta, portanto, verifica-se que os autos atendem a tal dispositivo ao não fazer menção à exigência de garantia da proposta, apenas exigindo, como requisito de qualificação econômico-financeira, a apresentação de Certidão Negativa de Falência ou Recuperação Judicial e o Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis.

2.2.6- Dos critérios de Aceitação das Propostas

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).

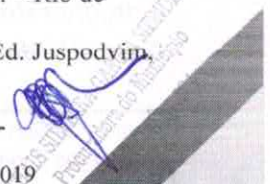
Do exame da minuta de edital, verifica-se os critérios de aceitação das propostas constam no Item 6.

2.2.7- Da previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 8.666/93 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de

³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: FORENSE; São Paulo: MÉTODO, 2017. p. 128.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de Torres. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 8ª Ed. Salvador. Ed. Juspodvím, 2017. p. 424.





Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

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.

É importante esclarecer que no âmbito dessa Municipalidade, encontra-se em vigor o **Decreto 2.637/2018**, que determina como se deve dar a execução da Despesa Orçamentária. De acordo com o aludido Decreto, “*são procedimentos de programação e execução orçamentária e financeira: I- a Solicitação de Desembolso Financeiro, compatível com a disponibilidade de caixa projetada; II- o Empenho; III- a Liquidação; IV- a Ordem de Pagamento (OP), que consiste na efetivação do pagamento da despesa.*”

Ademais, há a previsão expressa de que a Ordenação de Despesa, no âmbito do Poder Executivo, será obrigatória e pessoalmente assinada pelo Ordenador de Despesa (Titular da Secretaria ou Presidente da Entidade) respectivo, inclusive a de autorização para abertura de processo de despesas, podendo ser delegadas, no âmbito da Administração Direta, aos Chefes de Gabinete.

Observa-se que foi jungida aos autos a devida **Solicitação Financeira**, assinada pelo Presidente do IMAS (andamento n. 57). Na Solicitação consta a informação de que há **compatibilidade orçamentária e financeira com o PPA, LDO e LOA**.

2.2.6 – Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Verifica-se que nos autos em testilha constam Decretos de designação de componentes da Comissão Geral de Licitação, Equipe de Apoio aos Pregoeiros, e de nomeação do Gerente de Pregões, da Superintendente de Licitação e Suprimentos e do Secretário Municipal de Administração (andamento n. 65).

2.3 – Da Minuta de Edital e seus Anexos

Segundo o art. 9º do Decreto Municipal nº 2968/2008, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido no andamento n. 66.

Esta Pasta entende que algumas considerações mais aprofundadas são pertinentes quanto às disposições propriamente ditas do instrumento convocatório, visto que aprimoramentos pontuais podem ser realizados no edital para fins de adequação do instrumento às orientações firmadas não somente pela doutrina sobre o tema, como também pelas Cortes de Contas do país, acerca dos procedimentos licitatórios.

⁵ Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

O **Item 8.5** do Edital trata da Qualificação Técnica a ser exigida a título de habilitação dos concorrentes. A referida cláusula determina a apresentação tanto de atestado de capacitação técnico-profissional quanto o técnico-operacional.

O STJ e a doutrina admitem a exigência dessa dupla qualificação:

DIREITO ADMINISTRATIVO. EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM LICITAÇÃO. É lícita cláusula em edital de licitação exigindo que o licitante, além de contar, em seu acervo técnico, com um profissional que tenha conduzido serviço de engenharia similar àquele em licitação, já tenha atuado em serviço similar. Esse entendimento está em consonância com a doutrina especializada que distingue a qualidade técnica profissional da qualidade técnica operacional e com a jurisprudência do STJ, cuja Segunda Turma firmou o entendimento de que "não fere a igualdade entre os licitantes, tampouco a ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado, a pretexto de demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93" (REsp 1.257.886-PE, julgado em 3/11/2011). Além disso, outros dispositivos do mesmo art. 30 permitem essa inferência. Dessa forma, o § 3º do art. 30 da Lei 8.666/1993 estatui que existe a possibilidade de que a comprovação de qualificação técnica se dê por meio de serviços similares, com complexidade técnica e operacional idêntica ou superior. Ainda, o § 10 do art. 30 da mesma lei frisa ser a indicação dos profissionais técnicos responsáveis pelos serviços de engenharia uma garantia da administração. RMS 39.883-MT, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 17/12/2013.

Entretanto, quanto ao tema, resta necessário ressaltar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Nesse sentido, e cabível a exigência de **qualificação técnico-operacional mínima aos pretensos interessados na qualificação, desde que razoável em relação ao objeto pretendido**, afastando, dessa maneira, aqueles sem as condições necessárias ao desempenho do serviço requerido pela Administração, o que, em tese, previne a descontinuidade do serviço público.

Sobre a questão, interessante transcrever a lição de Marçal Justen Filho (Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11a ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 322: "(...). A legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais. A Administração não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento. Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XX I), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. A regra geral e sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.(...).".

(...)

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
0423/GO 17 87 384



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

Dessarte, a simples inclusão de exigência Editalícia de comprovação de capacitação técnico-operacional não fere o caráter de competição do procedimento licitatório, nem causa afronta ao disposto no art. 30, inciso II e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Extrai-se do citado acórdão que é cabível a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, sendo admitida, inclusive, a possibilidade de exigência de quantitativos mínimos e prazos máximos para essa comprovação, desde que demonstrada sua adequação e pertinência em relação ao objeto licitado.

Com efeito, a exigência de qualificação técnica, como requisito de habilitação das empresas licitantes, desde que tecnicamente justificada, pressupõe medida acautelatória adotada pela Administração com vistas a garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações a contento, não constituindo, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo das licitações. Entretanto, não podem ser tais exigências desarrazoadas, a ponto de cercear a participação de possíveis interessados, nem deixar de guardar relação com as necessidades estritamente ligadas ao objeto da licitação. **Portanto, tais imposições são admitidas, mas devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, devendo a Administração demonstrar de forma inequívoca, expressa e pública, que foram fixadas segundo razões técnicas. E, quando estabelecidas como requisito de habilitação, devem guardar relação com as garantias indispensáveis ao cumprimento do objeto (...).**"

Acórdão 2104/2009 Segunda Câmara (Voto do Ministro Relator)

Dessa forma, com fundamento na jurisprudência da Corte de Contas, esta Especializada solicita que seja justificada a exigência dos atestados de capacidade técnica-profissional e técnica-operacional, com exposição dos critérios técnicos que a fundamentam e demonstrando sua necessidade ao objeto da licitação.

Com relação ao **Item 12** do Edital, em correspondência com a Cláusula Sexta do Contrato, que trata das penalidades e sanções a serem aplicadas no presente procedimento licitatório, prevê a possibilidade da aplicação de advertência, multa, suspensão temporária para licitar ou contratar com a Administração, declaração de idoneidade e, ainda, a penalidade prevista no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

Entretanto, há de se ressaltar a existência de divergência doutrinária acerca da utilização cumulada das penalidades previstas na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 10.520/2002.

A obra de orientação publicada pelo TCU não enfrenta diretamente tal problemática, mas, após descrever a possibilidade de aplicação da sanção de impedimento de licitar e de contratar, bem como o respectivo descredenciamento do SICAF (sanções previstas na Lei nº 10.520/02), orienta que "essas penalidades não excluem as multas previstas no edital e no contrato e demais cominações legais, em especial as estabelecidas na Lei nº 8.666/93". Dessa forma, nos parece que a Corte de Contas considera como correta a aplicação cumulativa das penalidades previstas na Lei nº



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

8.666/93 e na Lei nº 10.520/2002.

Os doutrinadores Ronny Charles⁶, Jair Santana⁷ e Joel Menezes Niebuhr⁸, no entanto, entendem que não é possível, no pregão, a aplicação das sanções previstas nos artigos 86 a 88 da Lei nº 8.666/93. Segundo Niebuhr, a Lei nº 10.520/2002 prescreve sistemática própria para a aplicação de sanções administrativas, divergente da sistemática da Lei nº 8.666/93, defendendo que “em relação às sanções não se deve cogitar de aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93, na medida em que a Lei nº 10.520/02 não foi omissa. Em editais de pregões, em contratos decorrentes de pregões, as sanções são as do art. 7º da Lei nº 10.520/02”.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás possui a seguinte recomendação:

ACORDOU esta Corte em considerar legal o referido Pregão Eletrônico, com a recomendação de que, doravante, **nos procedimentos licitatórios na modalidade pregão, se abstenha de inserir nas cláusulas “DAS PENALIDADES” as sanções de “SUSPENSÃO TEMPORÁRIA” e de “DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE”, previstas na Lei nº 8.666/1993, prevendo apenas as de “impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios”, além do descredenciamento do sistema pertinente, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, por ser a Lei específica que disciplina a matéria, sob pena de responsabilização pelo vício verificado e aplicação das sanções pertinentes.** Acórdão TCE.GO nº 2299/2016. Processo nº: 201600024000454. Assunto: Pregão Eletrônico nº 001/2016. Jurisdicionado: Junta Comercial do Estado de Goiás - JUCEG. Data da Intimação: 30/09/2016. (grifei)

Com efeito, esta Especializada passa a orientar que no caso de Pregão, a aplicação das penalidades deve dar-se de acordo com o artigo 7º da Lei nº 10.520/2002⁹, que não prevê as penalidades de “suspensão temporária” nem “declaração de inidoneidade”, mas, sim, a de “impedimento” de contratar, nos termos da literalidade do referido artigo.

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de Torres. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 8ª Ed. Salvador. Ed. Juspodvim, 2017. p. 955.

⁷ SANTANA, Jair Eduardo. Pregão presencial e eletrônico – Manual de implantação, operacionalização e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2006. P 346.

⁸ NIEBUHR, Joel Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P 987.

⁹ Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

Com relação ao **item 13.6**, destaca-se que a habilitação fiscal, previdenciária e trabalhista da empresa contratada é condição *sine qua non* para sua participação na licitação e efetiva celebração do contrato. Todavia, caso o objeto contratual reste entregue, devidamente recebido pela Administração, as exigências quanto à habilitação não podem ser óbice ao regular pagamento das obrigações avençadas e cumpridas. Desta forma, apesar de ser necessária a manutenção das condições de habilitação (art. 55, XIII, da Lei n. 8.666/93), não poderá a habilitação fiscal ser arguida como causa a embasar a falta de pagamento, visto que caracterizaria enriquecimento ilícito por parte do Poder Público (art. 884 do CC/02). Neste sentido, o Resp n. 1.282.028/DF, decisão monocrática, do Min. Benedito Gonçalves, Dje de 17/10/2013 e TCU no Acórdão n. 964/2012-Plenário, relator ministro Walton Alencar Rodrigues. Assim sendo, cabe ao órgão responsável pela licitação, por intermédio de seus servidores habilitados, verificar a regularidade deste ponto. Portanto, não deverá haver retenção de pagamento por questões atinentes única e exclusivamente em relação à regularidade fiscal.

Observa-se pela leitura do item 15.2 da Minuta Editalícia, com correspondência com a Cláusula Terceira, item 3.1, que a vigência do contrato a ser futuramente celebrado será de **12 (doze) meses, contados a partir da publicação do seu extrato no Diário Oficial.**

Tal dispositivo se adequa aos ensinamentos de Marçal Justen Filho¹⁰, cujo entendimento é o de que **o início da vigência dos contratos somente se dá quando o contrato se torna eficaz, sendo que isso ocorre quando o seu extrato é publicado no Diário Oficial.** De acordo com o renomado doutrinador, *eficácia e vigência não são expressões sinônimas, mas há relação entre ambos os institutos. Para os fins ora estudados, a vigência consiste no período de tempo durante o qual um contrato administrativo se apresenta como obrigatório para as partes. A eficácia significa a potencialidade de produção de efeitos do contrato. Quando a lei estabelece que a publicação é condição de início de eficácia do contrato administrativo, isso acarreta que a própria vigência não se inicia (...). Enquanto não se produzir a publicação, não pode ter início a vigência.*

Observa-se que o **item 15.2.1** do Edital, com correspondência com a Cláusula Terceira, item 3.2 da Minuta do Contrato, prevê que o prazo de vigência do contrato poderá ser prorrogado nas hipóteses previstas no **art. 57, II da Lei 8.666/93**. Trata-se de hipótese que permite aos contratos de prestação de **serviços**, desde que dotados de habitualidade e essencialidade, a possibilidade de se estenderem para além de seu exercício financeiro, sendo, portanto, uma das exceções ao disposto no *caput* do referido artigo.

O Tribunal de Contas da União já posicionou-se no sentido de determinar que “deve ser observado atentamente o inciso II do art. 57 da Lei 8.666, de 1993, ao firmar e prorrogar

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª Ed., p. 528



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

contratos, de forma a **somente enquadrar como serviços contínuos contratos cujos objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes**” (Decisão n. 1.136/2002). Assim sendo, recomendamos a juntada de justificativa exarada pelo IMAS, acerca da necessidade permanente dos serviços que serão licitados, para configuração de hipótese de serviço contínuo.

Por fim, considerando a disposição contida no art. 97 da Lei 8.666/93, que dispõe ser crime “admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo”, recomenda-se, por exemplo, a averiguação de impedidos de licitar e contratar disponível no site do TCM/GO¹¹; no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, mantido pelo CNJ¹², no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, da Controladoria Geral da União¹³ e no Sistema de Inabilitados e Inidôneos do TCU¹⁴

A adequação da Minuta do Edital ao que fora recomendado em relação ao edital do certame é medida de direito, visto que este documento estabelece, de forma imediata, as obrigações dos participantes do presente procedimento, sendo necessário, portanto, coerência e harmonização no trato do tema.

III – CONCLUSÃO

Face aos apontamentos expostos, e presumindo a veracidade da documentação acostada aos autos, esta Especializada entende, do ponto de vista jurídico-formal, que **nada obsta a deflagração de Licitação sob a modalidade Pregão Presencial nº XXX/2019, tipo menor preço, sugerindo que a Minuta do Edital e anexos sejam adaptados, passando a atender às recomendações efetuadas na fundamentação deste opinativo, em síntese:**

- a) A adoção do Pregão na sua forma eletrônica;
- b) Juntada de justificativa da exigência dos atestados de capacidade técnica-profissional e técnica-financeira, com exposição dos critérios técnicos que a fundamentam e demonstrando sua necessidade ao objeto da licitação;
- c) Que as penalidades e sanções a serem eventualmente aplicadas na licitação e posterior contratação sejam adstritas às previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002;
- d) Que não haja retenção de pagamento quando o objeto contratual for entregue e devidamente recebido pela Administração por questões atinentes única e exclusivamente à falta de comprovação da regularidade fiscal da contratada;
- e) Recomendamos a juntada de justificativa exarada pelo IMAS, acerca da

¹¹ <https://www.tcm.go.gov.br/site/tcm-em-acao/impedidos-de-licitar-ou-contratar/>

¹² http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php

¹³ <http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis>

¹⁴ <https://contas.tcu.gov.br/ords/?p=INABILITADO:INIDONEOS>


Procurador do Município
0122 717.1384



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos

necessidade permanente dos serviços que serão licitados, para configuração de hipótese de serviço contínuo.


- f) Recomenda-se a averiguação de que os licitantes não são impedidos de licitar e contratar com a Administração Pública, disponível nos sites do TCM/GO, CNJ, CGU e TCU.

Evidencia-se que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377).

Saliente-se, por fim, que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta, da regularidade processual, bem como tomou por base exclusivamente os elementos constantes dos autos até a presente data, sem adentrar em apreciações no tocante aos elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Órgãos competentes deste Município.

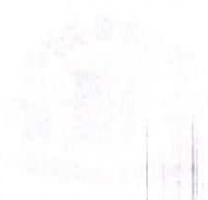
Isto posto, submeto a presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos à **Secretaria Municipal de Administração** para a adoção das providências hábeis ao prosseguimento do feito.

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos, aos 06 de dezembro de 2019.


Thais Silveira Garcia Mendes
Procuradora do Município
OAB/GO 37.584 | Mat. 1333100

1974
1975
1976

1977
1978



Programa de Pós-graduação em Física

Este curso é destinado aos alunos Admitidos em 1974

1. O curso de Física tem como objetivo a formação de profissionais qualificados para atuar em pesquisa básica e aplicada, bem como em áreas relacionadas à tecnologia e à indústria. O curso é dividido em duas modalidades: Mestrado e Doutorado. O Mestrado tem duração de dois anos e o Doutorado de três anos. O curso é oferecido em regime de tempo parcial e integral.

2. O curso de Física é oferecido em regime de tempo parcial e integral. O curso é dividido em duas modalidades: Mestrado e Doutorado. O Mestrado tem duração de dois anos e o Doutorado de três anos. O curso é oferecido em regime de tempo parcial e integral.

3. O curso de Física é oferecido em regime de tempo parcial e integral. O curso é dividido em duas modalidades: Mestrado e Doutorado. O Mestrado tem duração de dois anos e o Doutorado de três anos. O curso é oferecido em regime de tempo parcial e integral.

4. O curso de Física é oferecido em regime de tempo parcial e integral. O curso é dividido em duas modalidades: Mestrado e Doutorado. O Mestrado tem duração de dois anos e o Doutorado de três anos. O curso é oferecido em regime de tempo parcial e integral.

5. O curso de Física é oferecido em regime de tempo parcial e integral. O curso é dividido em duas modalidades: Mestrado e Doutorado. O Mestrado tem duração de dois anos e o Doutorado de três anos. O curso é oferecido em regime de tempo parcial e integral.

[Handwritten signature]
1977
1978