

## PARECER JURÍDICO Nº 120/2019

Processo: 001/2019

Pregão Presencial: 001/2019

Objeto: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMA DE INFORMÁTICA INTEGRADOS, PARA A GESTÃO PÚBLICA NAS ÁREAS ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E FISCAL, ADERENTES ÀS LEGISLAÇÕES VIGENTES, COM OS SERVIÇOS DE CONVERSÃO DE DADOS, IMPLANTAÇÃO, MIGRAÇÃO DE DADOS PRÉ-EXISTENTES, TREINAMENTO, MANUTENÇÃO, SUPORTE TÉCNICO E ACOMPANHAMENTO NO ENVIO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS.

Versa o presente parecer sobre requerimento da Pregoeira Municipal acerca do procedimento licitatório 001/2019, na modalidade de Pregão Presencial nº 001/2019, para *Registro de Preços visando a contratação de empresa especializada no licenciamento de uso de Sistemas de Informática Integrados, para a gestão pública nas áreas administrativa, financeira e fiscal, aderentes às legislações vigentes, com os serviços de conversão de dados, implantação, migração de dados pré-existent, treinamento, manutenção, suporte técnico e acompanhamento no envio das prestações de contas.*

Compulsando os autos, percebe-se que, demonstraram interesse no registro de preços do objeto as empresas: **E & L PRODUÇÕES DE SOFTWARE LTDA., MEMORY PROJETOS E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS LTDA. e GOVERNANÇA BRASIL S.A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇO.**

Decorrida a etapa de lances, foi habilitada a empresa **E & L PRODUÇÕES DE SOFTWARE LTDA.**

Realizada apresentação dos módulos do software e validação do sistema de gestão pública em conformidade com o disposto no termo de referência anexo ao Edital da presente licitação.

Após análises dos relatórios emitidos pelas Comissões, confirmado o cumprimento dos requisitos técnicos mínimos exigidos, para cumprimento de 100% dos requisitos presentes no anexo

A e cumprimento do mínimo de 75% dos requisitos presentes no anexo B em cada um dos módulos apresentados, a Pregoeira decidiu pela aprovação do Sistema de Gestão Pública da empresa E & L PRODUÇÕES DE SOFTWARE LTDA.

Após esta fase, a empresa GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, inconformada com a decisão de validação do software de Gestão Pública apresentou recurso administrativo, o qual encontra-se juntado às fls. 1.235 a 1.248 dos autos do certame.

Em sequência a empresa E & L PRODUÇÕES DE SOFTWARE LTDA. apresentou suas contrarrazões ao recurso apresentado pela recorrente (fls. 1.251 a 1.259 dos autos).

Isto posto, passamos à análise do caso em questão, a partir do Recurso e das contrarrazões apresentados.

Antes, porém, cumpre nos tecer alguns comentários aos pressupostos da licitação, antes de adentrarmos ao mérito do caso.

O Princípio da vinculação ao instrumento editalício trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório:

*“é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.* (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema, como podemos constatar do RESP 595079 e ROMS 17658. Colacionamos abaixo a decisão no RESP 1178657:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem

entendeu de forma escoreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", **este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica.** Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, **não supre a exigência do edital.** Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é **privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.**

O TRF1 também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288):

*"Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada" (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento".*

O mesmo TRF1, noutra decisão (AC 200232000009391), registrou:

Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) **O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido**, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...) "(Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia.

Por fim, colacionamos recomendação do TCU aposta no Acórdão 483/2005:

*“Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993”.*

Hely Lopes Meirelles esclarece que :

*“Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado”.*

O princípio do julgamento objetivo é decorrência lógica do princípio da vinculação ao edital, impondo-se que a análise das propostas se faça com base no critério indicado no ato convocatório e nos termos específicos das mesmas, sem qualquer nova interpretação, objetivamente.

Tal princípio está garantido expressamente nos arts. 44 e 45 da Lei 8.666/93, que assim determinam:

**Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou no convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.**

\*\*\*\*\*

**Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelo órgão de controle.**

Celso Antônio Bandeira de Melo acertadamente demonstra que a intenção do legislador foi:

*“impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora”.*

Christiane Linares Vale  
OAB/MG 88412  
Assessora Especial  
Município de João Monlevade

Deve a Administração Pública pautar pelo respeito aos demais princípios que regem a atividade administrativa, não nos esquecendo jamais de considerar os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

**Princípio da Razoabilidade** - Pelo princípio da razoabilidade, a Administração, no uso da discricionariedade, deverá obedecer a critérios aceitáveis na prática de seus atos.

A respeito dessa liberalidade do administrador público, assim expressa o prof. Celso Antônio Bandeira de Melo:

*“...Não significa, como é evidente, que lhe seja outorgado o poder de agir ao saber exclusivo de seu âmbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidade ou critérios personalíssimos e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicada”.*

Quanto ao **Princípio da Proporcionalidade**, preceitua que as competências administrativas somente poderão tornar-se válidas quando exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas.

Tendo a Pregoeira e as Comissões de avaliação entendido pelo cumprimento dos percentuais mínimos para atendimento das especificações técnicas obrigatórias (Anexo A) e funcionais (Anexo B) do sistema, a princípio podemos afirmar que as disposições editalícias foram cumpridas.

Entretanto, pelo caráter técnico das argumentações, foi necessário que esta parecerista procedesse à análise pormenorizada das argumentações dos licitantes e da Pregoeira, em confronto com o disposto no edital.

Após a exaustiva análise dos critérios e dos apontamentos da Comissão Avaliadora, constatamos que assiste razão à Pregoeira quando do estabelecimento de cumprimento dos percentuais mínimos para atendimento das especificações técnicas obrigatórias (Anexo A) e funcionais (Anexo B) do sistema.

Transcrevemos a justificativa da Pregoeira que de maneira clara demonstra o cumprimento dos requisitos editalícios:

*"Partindo deste conceito nas avaliações dos módulos funcionais pertencentes ao Anexo B, apresentados pela empresa E & L PRODUÇÕES DE SOFTWARE LTDA., o índice mínimo de aprovação estabelecido em edital (75%), foi obedecido em todos os módulos, devendo no prazo previsto em Edital (máximo 06 meses) implementar/adequar os requisitos reprovados/não atendidos.*

*Destarte a alegação de não cumprimento do item 1.4.107 do Anexo B, módulo RH e Folha de Pagamento não merecer prosperar quando conjugados aos itens 4.4.1 e item 28 do Anexo A, sob alegação de "ausência de integração nativa entre módulos"..*

*O fato do "requisito funcional" 1.4.107 do Anexo B, módulo RH e Folha de Pagamento não ter sido apresentado pela empresa, não nos permite afirmar que não houve cumprimento da "funcionalidade" integração entre os módulos Contabilidade e RH. A situação apenas ocasionou reprovação do requisito, em estrita observância ao ato convocatório, que permite reprovação mínima de 25% dos requisitos funcionais por módulo avaliado e posterior adequação/implementação em prazo estabelecido.*

*Como se não bastasse a comprovação de "ausência de integração entre os módulos", em contradição a este argumento, descrevo abaixo alguns requisitos funcionais que exigiram a integração entre módulos e que foram aprovados pela Comissão Avaliadora após demonstração:*

*Módulo RH e Folha de Pagamento*

*1.4.114. Gerar os empenhos e as notas de despesa extra-orçamentária da folha de pagamento e dos respectivos encargos patronais de forma automática e integrada com o módulo de Contabilidade.*

*Módulo Contabilidade*

*1.1.5. Possuir integração com o sistema de patrimônio permitindo efetuar lançamentos de: Ajuste ao valor justo, Depreciação, Amortização, Exaustão, Aumento por Reavaliação e Redução ao Valor Recuperável conforme exigências da nova CASP;*

*1.1.70. Permitir consulta on-line de débitos de contribuintes no empenhamento.*

*1.1.82. Permitir Prévia e geração automática de empenhos da folha de pagamento através de integração com o modulo Folha de Pagamento.*

*1.1.123. Possuir integração nativa e automática com todas as áreas que geram fatos contábeis, objetos desta licitação. Que seja extinta a*

necessidade de redigitação, do retrabalho e da falta de segurança na garantia da qualidade da informação imputada no software informatizado de gestão administrativa.

#### *Módulo Gestão Tributária*

1.12.2. Possuir o conceito de cadastro tributário consolidado das informações municipais (Cadastro Único ou geral), com identificação unificada do cidadão/contribuinte, bairros, logradouros e municípios.

1.12.36. Permitir a emissão da certidão positiva, negativa e positiva com efeito negativo automaticamente, para diversas finalidades (configuráveis) para imóveis, econômicos ou contribuintes, verificando os débitos eventualmente existentes em todos os módulos, com a possibilidade de inserção do ano e número do protocolo de requerimento da mesma.

1.12.68. Possuir integração nativa com os módulos de tesouraria e contabilidade, efetuando baixa de pagamento de débitos, dívidas, dívidas parceladas e parcelas de refinanciamento, bem como da classificação da receita, de forma automática.

#### *Módulo Tesouraria*

1.3.7. Possuir integração com o sistema de arrecadação possibilitando efetuar de forma automática a baixa dos tributos pagos diretamente na tesouraria da entidade.

1.3.8. Possuir total integração com o sistema de contabilidade pública efetuando a contabilização automática dos pagamentos e recebimentos efetuados pela tesouraria.

#### *Módulo Almoxarifado*

1.10.62. Permitir após a entrada de materiais pela finalização no Sistema de Almoxarifado, evitando retrabalhos e de forma integrada/automatizada de um Sistema para outro.

#### *Módulo Patrimônio Público*

1.11.27. Possuir integração com o Sistema de contabilidade para geração automática dos lançamentos patrimoniais exigidos pela NBCASP.

Por fim em cumprimento ao ato convocatório assim como a Lei de Licitações, este processo foi estritamente julgado em observância ao princípio da vinculação ao edital, observando as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação. No caso em questão, permissão para reprovação/não atendimento de até 25% dos requisitos funcionais exigidos no anexo B, ou seja, de uma função que software deverá realizar em atendimento aos interesses da Administração.

*Christiane Liphart Vale*  
DAP/MG/83.412  
Assessora Especial  
Município de João Monlevade

Verifica-se, portanto, que a Pregoeira agiu completamente em consonância com os ditames legais e com as orientações jurisprudenciais e doutrinárias ao se posicionar pela **IMPROCEDÊNCIA** do recurso administrativo interposto pela empresa **GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS**.

**CONCLUSÃO:**

Assim sendo, entendemos que deve ser confirmada a decisão da Pregoeira, para declarar **IMPROCEDENTE** o recurso administrativo interposto pela empresa **GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS** nos autos do Pregão Presencial 001/2019.

Assim sendo, deverão os autos serem encaminhados para avaliação da autoridade Superior.

Este é o nosso parecer.

João Monlevade, 02 de Abril de 2019.



**CHRISTIANE LINHARES VALE**  
Assessora Especial  
OAB/MG 83.412