



**PGM**

**PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM**

Proc. Administrativo 9.131/2023

INTERESSADO: GACIVI

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS.

## PARECER

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. Concorrência. Pregão. Menor preço global. Autorização da lei federal Nº. 8.666/93. PELA APROVAÇÃO DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS, COM RESSALVAS.

### 1 – RELATÓRIO

O processo trata de procedimento licitatório, para futura contratação “*de pessoa jurídica para cessão de direito de uso de sistemas integrados de orçamento, finanças e contabilidade pública, licitação, compras, convênios e contratos, recursos humanos e folha de pagamento, patrimônio, diárias e passagens e portal da transparência, voltados para atender as necessidades e atividades da prefeitura de Parnamirim/RN, bem como a prestação de serviços técnicos especializados de manutenção preventiva, corretiva, evolutiva e adaptativa dos softwares, de acordo com as alterações legais da legislação brasileira. Além da migração dos dados existentes nos sistemas em produção, treinamento das novas soluções, e suporte técnico às unidades operacionais integradas do Ente*”, conforme justificativa apresentada no despacho nº 01.

O processo encontra-se instruído com: Minuta de contrato; minuta do edital; termo de referência; checklist preenchido; orçamento básico; portaria de nomeação dos Pregoeiros e documentação pertinente a contratação.

Sendo o que havia a relatar, passo a opinar, em obediência ao art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.



## **2 – DA ANÁLISE DO EDITAL E SEUS ANEXOS, DA MINUTA CONTRATUAL E DEMAIS DOCUMENTOS QUE COMPÕE O PROCESSO.**

O artigo 48, §6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>, com a redação dada pela Lei Complementar nº. 156/2016 estabeleceu a obrigatoriedade de os Entes Federados adotarem sistema de administração financeira e orçamentária integrados, visando dar racionalidade, transparência e eficiência para gestão pública, tendo em vista que sistemas díspares, por conta a incompatibilidade técnica e tecnológica que pode existir entre eles, causariam toda sorte de infortúnio para o bom gerenciamento da máquina pública, de modo que a contratação visada encontra amparo na legislação.

Noutro prumo, a contratação desses sistemas mediante uma única licitação que envolva mais de um Poder ou órgão do Ente Federado é recomendável, eis que, em que pese a autonomia entre Poderes e de certas estruturas da Administração Pública, se recomenda a adoção de um sistema integrado que tenha o mesmo padrão, pois a máquina administrativa como um todo se comunica e interage diuturnamente, sob pena de a integração visada pela norma cair por terra em virtude da dificuldade que sistemas diversos teriam se comunicar eficientemente entre si.

Nesse sentido concluiu o TCE de Santa Catarina por meio da consulta nº. 21/00473489:

1. Cabe ao Poder Executivo a responsabilidade pela contratação, desenvolvimento, manutenção e gestão do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC -, atendendo ao disposto no inciso III do § 1º e no § 6º do

---

<sup>1</sup> § 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos das autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016).



art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2. É possível que os entes estabeleçam regras sobre a contratação conjunta entre os Poderes e órgãos, prevendo as formas de rateio ou ressarcimento das despesas com contratação e manutenção do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC -, respeitando-se a autonomia administrativa e financeira dos Poderes e órgãos do ente federativo.

(...).

Ata n.: 4/2022. Data da Sessão: 16/02/2022. WILSON ROGÉRIO WAN-DALL – Relator.

Noutra medida, consoante deduz-se do arresto acima, tem-se, também, como possível a contratação em tela mediante o uso de um único procedimento de contratação, pactuando-se a adoção de assunção de custos pelo Poder Legislativo (item 3.5 do termo de referência).

Em relação ao critério de julgamento e a modalidade de licitação, foi adotado pregão por menor preço global, encontrando amparo na Lei Federal nº. 8.666/93 (art. 6º, VIII, “a”).

É cediço que o art. 15, inc. IV e o art. 23, § 1º, ambos da Lei nº 8.666/93, preveem a regra da divisibilidade do objeto de maneira que, em regra, o procedimento da licitação deve se pautar na contratação “por item” e não de maneira global, conforme aduz a súmula nº. 247 do TCU:

Súmula 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo



com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Todavia, preconiza o enunciado exceção quando a divisibilidade acarretar prejuízo para o próprio objeto licitado.

No caso em apreço, se verifica facilmente, ante a necessidade de integração e de identidade de padrão necessárias para o desenvolvimento e funcionamento do sistema a ser contratado, que a divisibilidade acarretaria prejuízo para o próprio objeto licitado e para a Administração Pública, sendo correta a adoção do julgamento por meio do critério de valor global, conforme se infere da justificativa apresentada no item 15.1 do termo de referência:

“O julgamento da licitação deverá ser MENOR PREÇO GLOBAL, por motivos de ordem técnica e econômica, e levando em conta a necessidade de integração, compatibilidade e padronização do objeto, todos os sistemas integrantes do software de gestão pública foram reunidos em um único lote, e, por consequência, serão fornecidos por uma única empresa, tendo em vista a complexidade de realizar a divisibilidade do objeto a ser contratado, que pode ocasionar falha na comunicação entre os sistemas”.

Nesse sentido se posicionou o TCU:

“A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.

(...)



O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.

Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotos.

(...)

**Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços”.**

Acórdão nº . 2.695/2013

De sua vez, foi anexada ao processo minuta do termo de Contrato, na qual se constata as cláusulas necessárias ao seu objeto, descritas nos artigos 54 e 55 da Lei Federal 8.666/93, possuindo como parte integrante o respectivo edital e o correspondente termo de referência:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º . Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º . Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.



Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.



Em se tratando de Administração Pública, cumpre frisar que os parâmetros legais devem ser observados. Nesse sentido, a Constituição Federal em seu artigo 37, caput, trata dos princípios que regem a Administração Pública, dentre eles, o da legalidade.

A obediência aos aspectos formais e legais do processo de licitação é dever que se impõe e considerando os referidos aspectos, entendo que a minuta do edital atende aos princípios e regras que regem a Administração Pública previstas no artigo 40 da Lei nº. 8.666/93 e, por conseguinte, o processo licitatório:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V – se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e



esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência;

XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (VETADO);

XIII - limites, para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.



**PGM**

**PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM**

### **III - CONCLUSÃO.**

Do exposto, com fundamento na legislação aplicável à espécie, opino favoravelmente à contratação, desde que cumpridas as seguintes ressalvas:

a) necessidade de firmar prévio instrumento que garanta a adimplemento da parcela a ser paga pelo Poder Legislativo no que toca à contratação do objeto contratual.

É o parecer.

À consideração superior.

Parnamirim/RN, 15 de maio de 2023.

**KLEBER DE GOIS MOTA**  
**PROCURADOR DO MUNICÍPIO**