



## JUSTIFICATIVA PARA A LICITAÇÃO

Não é mais possível dissociar o serviço público de sistemas de gestão informatizados, pois são imprescindíveis para a manutenção das rotinas, serviços, processamento de dados e guarda de informações de contribuintes e cidadãos.

A pandemia de proporções mundiais do COVID 19 expôs a necessidade da adoção de sistemas de computação de última geração, baseados em computação em nuvem, pois esses possibilitam que os usuários trabalhem de qualquer lugar, desde que providos de acesso à internet, permitindo que os serviços e atendimento não sejam interrompidos, bem como seja mantida a segurança e a saúde das pessoas.

Os sistemas tradicionais baseados em redes internas não possibilitam essa flexibilidade de trabalho. Quando emulados para funcionamento em nuvem, de forma híbrida, demonstram grande lentidão e excessivo consumo de link, pelo grande volume de dados gerados representando custos excessivos e até inviabilizando a sua aplicação em escala em locais onde a oferta de internet de banda larga representa altos custos.

Foi levantada pelo setor de TI a necessidade de que as soluções escolhidas devem ser de última geração, ou seja, desenvolvidas nativamente para web (por exemplo: PHP, C# ou qualquer outra operável via Internet). Não se vislumbra interesse público na aquisição de tecnologias obsoletas, como plataformas desktop ou variações emuladas desta, na condição de respostas paliativas.

Como é de conhecimento da área de TI, por questão de segurança, os desenvolvedores de browser (Microsoft, Apple, Mozilla e Google) vêm implementando funcionalidades como controle de ActiveX<sup>1</sup>, estratégia para evitar danos aos usuários, dificultando e até impedindo o funcionamento de recursos não nativos, o que pode impactar na funcionalidade de qualquer solução dependente deste tipo de tecnologia.

Importante levar em consideração também, que o suporte à NPAPI, tecnologia necessária para applets Java (simplesmente o mais famoso plug-in do mercado) foi descontinuado dos principais navegadores, de modo que não é recomendável e até indesejável, uma gama considerável de aplicações que dependam deste tipo de suporte.

Emuladores, como o Go-Global, o Sky-one e outros, conforme enunciado pelos respectivos autores, "*servem como **solução temporária** para uso enquanto se trabalha em cenários de longo prazo*"<sup>2</sup> (ou seja, enquanto se desenvolve sistema em linguagem nativa para uso pela web). Os sistemas que exigem emuladores não apresentam a mesma performance que os nativos web. Como também exigem mais recursos de infraestrutura dos usuários, implicam em custos adicionais para uso e apresentam diversas outras desvantagens<sup>3</sup>. Uma solução emulada, poderia não ser adequada numa situação como a vivida pela pandemia do COVID 19, pois não suportaria a aplicação em

<sup>1</sup> Fonte: [https://www.java.com/pt\\_BR/download/help/ie\\_tips.xml](https://www.java.com/pt_BR/download/help/ie_tips.xml)

<sup>2</sup> As soluções da Sky.One foram criadas para empresas como a sua, que querem aproveitar imediatamente tudo o que a nuvem tem de bom, enquanto trabalham em cenários de longo prazo. Com uma oferta completa, migramos sua aplicação para a nuvem rapidamente, e o melhor, você passa a contar com uma nova oferta para seus clientes." Disponível em <https://skyone.solutions/pb/fornecedores-de-software/>

<sup>3</sup> Fonte: Wikipedia. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Emulador>





redes domésticas dos usuários (servidores em teletrabalho) ou implicaria em custos de elevada monta a administração pública.

Não há interesse público, em aceitar um software que, para funcionar na web, exija emulador, por diversos motivos, além dos citados, inclusive pelos custos posteriores de uma nova migração “do emulado” para um “nativo web”<sup>4</sup>.

Não é admissível que sejam despendidos esforços e erário público, quando sabido de antemão, que mais recursos financeiros deverão ser aplicados para simplesmente refazer todo o serviço, tornando tudo mais caro. Tal situação é despida de razoabilidade, proporcionalidade e é contrária ao princípio da moralidade administrativa e da eficiência, enraizados na Carta Magna Brasileira.

A exemplo do Poder Judiciário, onde só foi possível durante a pandemia a manutenção das rotinas e serviços, sem prejuízos significativos a população atendida, porque os sistemas em uso já eram baseados 100% em tecnologia nativa de computação em nuvem, a exemplo do e-PROC da Justiça Federal do TRF4 e também em uso em parte na Justiça Estadual com significativos resultados positivos.

Nesse panorama, diversas outras entidades públicas vêm se alinhando com a adoção de sistemas de última geração, pautados na democratização do acesso por dispositivos móveis (tablets, celulares, notebooks), alta disponibilidade (24h, 7 dias por semana), na facilidade de manutenção e uso (remota, de qualquer lugar com acesso à internet e qualquer aparelho com Android, Linux, Windows ou Mac/Ios), na redução de custos (sem necessidade de investimentos locais com CPD) e na segurança da informação (garantida por robôs de backup e redundância). Atendendo esses quesitos básicos, atualmente vem despontando como solução mais moderna, a tecnologia de computação em nuvem.

O Governo Federal há anos tem adotado sistemas em nuvem (SICONV, RADAR, SISCOMEX, SIGEPE, SIORG, SEI), sendo hoje o padrão de suas contratações, afirmando com veemência, que “*é responsabilidade da administração pública oferecer ao cidadão a melhor experiência possível de acesso ao governo eletrônico, respeitando inclusive, as particularidades da população atingida*”<sup>5</sup>. Seguindo nessa linha, o Governo Federal criou o programa ePWG – Padrões Web<sup>6</sup> em Governo Eletrônico, tendo editado diversos instrumentos<sup>7</sup> de orientação para contratação de sistemas em nuvem e desenvolvidos nativamente para web pelos órgãos que compõe a administração federal.

Na iniciativa privada, há vários exemplos de sistemas de computação em nuvem altamente eficientes, como é o caso daqueles utilizados pelas cias aéreas, além do Uber, Waze, iCloud, onedrive, googledrive, iTunes, iFood, entre centenas de outros.

O município pretende a contratação de um sistema de última geração, integrando o poder executivo municipal direto autarquias e fundos, o poder legislativo, no intuito de proporcionar maior celeridade e integração, reduzir o retrabalho (integração de módulos), dar maior transparência as ações de governo e gastos públicos e cumprir os propósitos Constitucionais e da Lei Orgânica do Município, que norteiam a administração pública municipal.

<sup>4</sup> [https://www.ijui.rs.gov.br/noticias/sefaz\\_realiza\\_migracao\\_de\\_softwares\\_para\\_armazenamento\\_em](https://www.ijui.rs.gov.br/noticias/sefaz_realiza_migracao_de_softwares_para_armazenamento_em)

<sup>5</sup> <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/compras/orientacoes/identidade-digital-do-governo/epwg-padroes-web-em-governo-eletronico>

<sup>6</sup> Os Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG) são recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/compras/orientacoes/identidade-digital-do-governo/epwg-padroes-web-em-governo-eletronico>

<sup>7</sup> Portaria nº 778, de 4 DE abril DE 2019, INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 4 DE ABRIL DE 2019, entre outras.







**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

Noutro norte, é a universalização do acesso a informações de caráter público aos cidadãos e disponibilização aos contribuintes de serviços com maior agilidade e facilidade, através do acesso por dispositivos móveis com acesso à internet.

Está em pauta ainda, a redução de despesas com infraestrutura local, a liberdade na aquisição de computadores de acordo com a maior vantajosidade (sejam eles com Windows, Linux ou MacOs), a liberdade de acesso dos usuários e de licenças de uso, a redução de intervenções locais de manutenção e a utilização de um banco de dados único, de forma a extinguir os problemas com inconsistências de cadastros de cidadãos e contribuintes.

Os processos de trabalho, o atendimento, a disponibilização de serviços ao cidadão e as ferramentas disponibilizadas aos servidores/empregados públicos para o desempenho das suas funções devem ser permeadas pela busca da melhoria contínua, de modo a tornar mais eficiente a administração pública, como assim manda o art.37 da Constituição da República.

Para manutenção da operação da solução tecnológica, bem como extrair o máximo possível de seus recursos e benefícios, é imprescindível um adequado programa de capacitação dos usuários internos, bem como a manutenção dos programas através de serviços de suporte, manutenção corretiva, preventiva, atualização tecnológica, atendimento a legislação, obrigações perante os órgãos de fiscalização e controle.

A integração e o compartilhamento de informações em tempo real, irá proporcionar além de melhorias na produtividade dos servidores/empregados no atendimento e acompanhamento dos serviços disponibilizados, mais economia de recursos, facilidade para a tomada de decisões acertadas, e informações gerenciais que apoiarão o cumprimento das metas e obrigações legais.

Por se um sistema baseado em nuvem ele deve ser operável via navegador web padrão, operando nos seguintes sistemas operacionais: Windows, Linux, MacOs, Android e iOS. Com isso, não só será aproveitado o atual parque tecnológico, como proporciona o maior alcance possível do cidadão aos serviços disponibilizados pelo ente municipal via internet (universalização e cidadania).

Outra condição é a contratação por fornecedor único por sistema e com integração do cadastro único, resguardando-se, nos interesses da Contratante, os cuidados para não tornar o ambiente de TI por si só impossível de gerenciar devido a heterogeneidade de tecnologias e fornecedores existentes no mercado. Bem como o cadastro único possibilitará uma maior confiabilidade das informações na base de dados, cruzamento de variáveis, sem a ocorrência de cadastros duplicados, inconsistências, históricos obsoletos e erros sistemáticos.

DO  
118



## JURISPRUDÊNCIA

### **Escolha de Sistema Nativo Web**

A escolha da plataforma a ser adotada na instituição pública encontra-se no âmbito do poder discricionário dos gestores públicos, como assim vem entendendo a jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. TUTELA DE URGÊNCIA EM CARÁTER ANTECEDENTE INDEFERIDA. SERVIÇOS TÉCNICOS DE INFORMÁTICA. SISTEMAS EM PLATAFORMA WEB. **EXIGÊNCIAS QUE NÃO VIOLAM O CARÁTER COMPETITIVO E ISONÔMICO DA LICITAÇÃO.** ECONOMICIDADE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. 1. Hipótese em que restou justificado tecnicamente e economicamente os motivos das exigências constantes no edital como forma de identificação e padronização do serviço a ser licitado, mostrando-se necessário o regular prosseguimento da Concorrência nº 02/2018 promovida pelo Município de Santiago. 2. Ausentes os requisitos legais caracterizadores da tutela de urgência, a teor do que disciplina o artigo 300 do Código de Processo Civil, deve ser mantida a decisão do juízo de origem. RECURSO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70076918382, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 20/06/2018).

**Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREGÃO PRESENCIAL. AMBIENTE WEB DE INFORMÁTICA. TUTELA DE URGÊNCIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DO DEFERIMENTO. Para a concessão da tutela de urgência é necessário que estejam reunidos os pressupostos estabelecidos pelo art. 300 do CPC. Hipótese em que não se verifica a probabilidade do direito invocado pela agravante, visto que no Edital há ampla justificativa para a exigência nele contida: gestão pública em ambiente WEB. Ainda, a **Administração goza do poder de discricionariedade**, desde que justifique que o ato visa ao interesse público, bem como respeite os princípios da Administração, sendo esta a hipótese dos autos. Caso em que restou demonstrado que o sistema proposto no Edital geraria economicidade à Administração. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70077848687, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em 12/09/2018)

**Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. TUTELA DE URGÊNCIA EM CARÁTER ANTECEDENTE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. De acordo com o art. 300 do CPC/2015, a tutela de urgência deverá ser deferida quando restarem preenchidos os seguintes requisitos: a probabilidade do direito e o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação. Hipótese em que não se verifica a probabilidade do direito invocado pela agravada, qual seja, o direcionamento do Pregão Presencial, visto que, tanto no Edital como nas razões recursais, **há ampla justificativa para a exigência contida naquele: gestão pública em ambiente WEB. Cumpre registrar que não há ilegalidade no Edital, quanto à exigência de os licitantes fornecerem 100% do sistema na plataforma web.** Além disso, o agravante comprovou que mais de uma empresa presta serviço na forma pretendida no Edital. Ainda, a Administração goza do poder de discricionariedade, desde que justifique que o ato visa ao interesse público, bem como respeite os princípios da Administração, sendo esta a hipótese dos autos. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70077644730, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em 31/10/2018).





ESTADO DE SANTA CATARINA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

**Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO PÚBLICA. EXIGÊNCIA DE SOFTWARE EM PLATAFORMA 100% WEB (ONLINE). DIRECIONAMENTO. NÃO DEMONSTRAÇÃO. DIMINUIÇÃO DA COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO LÍCITA. EXIGÊNCIAS CONSTANTES DO EDITAL DA LICITAÇÃO DEVIDAMENTE JUSTIFICADAS. ESFERA DE ESCOLHAS LEGÍTIMAS DA ADMINISTRAÇÃO, EM RAZÃO DE SUAS NECESSIDADES. POSSIBILIDADE. REFORMADA A DECISÃO QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DO CERTAME. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravado de Instrumento N° 70075908749, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 08/03/2018)

**Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. EXIGÊNCIA DE SOFTWARE EM PLATAFORMA TOTALMENTE WEB. 1. Nos termos do art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/90, é vedada a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam a competitividade do certame. 2. Hipótese em que, embora em um primeiro momento, a exigência da plataforma totalmente web pareça restringir o objeto do certame, observa-se que, além de se tratar de exigência que se mostra dentro do poder discricionário do Município, visa a acompanhar as tendências de modernização tecnológica não só do serviço público, mas de irreversível evolução na informática. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento N° 70075899351, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 25/04/2018)

Nessa toada, assim já se manifestou o judiciário quanto as justificativas do município de Bom Progresso/RS:

*Da análise do item 4.2 do documento citado, verifica-se que a justificativa contempla, em síntese, o fato de que o atual sistema informatizado do tipo "Desktop" demanda alto custo de assistência técnica, ocasionado pela necessidade de deslocamento de técnico da prestadora de serviço, além da necessidade de espera pelo atendimento especializado, causando prejuízo às atividades administrativas. Ao contrário, o sistema "Web" possibilita assistência técnica de forma virtual, com custos muito menores e resolução dos problemas em menos tempo.*

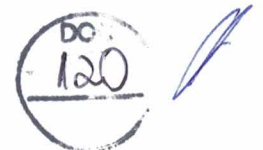
*Do termo de referência consta, também, que, nos sistemas com estrutura "Web", não é necessária a existência de computador com grande quantidade de memória, pois os dados são armazenados "em nuvem", o que garante mais segurança, além de viabilizar a realização de atualizações de forma automática, com manutenções sob a responsabilidade da empresa de tecnologia.*

*Ainda, as informações dão conta de que o novo sistema possibilita que seja possível trabalhar a qualquer momento, de qualquer lugar, desde que conte com conexão à Internet, afigurando-se desnecessária a instalação dos aplicativos em cada computador, dessa forma acabando com a limitação dos dados somente a esses hardwares.*

*Enfim, diversos foram os motivos apresentados pela municipalidade para fundamentar a opção pelo objeto licitado, que, em uma análise perfunctória, parece estar alinhado às novas tendências tecnológicas de modernização da máquina pública.*

(...)

*A análise do termo de referência do pregão presencial n.º 023/2017 demonstra que o Município de Bom Progresso pautou sua escolha – por licitar a contratação de empresa para fornecimento de sistema informatizado em plataforma "web" –, em razões técnicas devidamente justificadas, em especial pela experiência já existente na operação de sistema de plataforma "desktop". Destaco que foram indicados problemas enfrentados pela administração com a utilização do sistema que hoje possui, os quais não foram questionados pela agravada,*







ESTADO DE SANTA CATARINA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

que também deixou de comprovar que a manutenção da plataforma que oferece não demanda maiores custos do que aquela se pretende contratar.

O fato de constarem das justificativas da municipalidade elementos constantes de sites de empresas que atuam no ramo não tem o condão de nulificar o ato, porque tais informações são encontradas em diversas páginas de pesquisa na Internet, consistindo, portanto, em dados livremente acessíveis por qualquer pessoa que deseje se informar acerca das opções de mercado disponíveis. Acerca da similaridade das justificativas com editais de licitação de outros municípios, não se verifica consista em nulidade, pois é normal que as rotinas administrativas de pequenas cidades se assemelhem.

No que diz com os indícios de direcionamento do certame, é possível observar que a empresa que a agravada refere seria beneficiada pelo ato ilegal não é a única a oferecer sistemas de gestão informatizada em plataforma "online", o que já foi reconhecido nos autos do Agravo de Instrumento n.º 70072216856, julgado em 07.06.2017, Relator o Des. Newton Luís Medeiros Fabrício.

E, quanto à alegação de que a ausência de indicação do número de acessos necessários – a serem garantidos pela empresa –, impossibilitaria que os interessados mensurassem os custos e elaborassem orçamentos, saliento que o edital não trouxe especificação exatamente porque os sistemas em plataforma "web" possuem ilimitação de acessos. De nada adiantaria constasse o número de acessos necessários e requeridos pelo Município – Poderes Executivo e Legislativo –, porque esses acessos seriam em meio "online", quando o sistema produzido e oferecido pela agravada opera em meio "desktop".

(Agravo de Instrumento Nº 70075908749, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 08/03/2018).

## Sistema Único

Aliás, quanto a possível questionamento de aglutinação de objeto, o Tribunal de Contas da União entende que o mandamento da Súmula 247<sup>8</sup> deve ser interpretado de forma que os itens de uma licitação, destinados a um fim ou objeto único **podem ser agrupados**, não podendo se restringir a literalidade do mandamento:

**"a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos"** (Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014). Grifei.

Na mesma linha já se manifestou o TCE/MG:

DENÚNCIA. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. A ADJUDICAÇÃO POR GRUPO DE ITENS OU LOTÉ, IN CASU, FOI OPORTUNA PARA MELHOR ATENDER AO INTERESSE PÚBLICO, ANTE A CONSTATAÇÃO DE QUE **OS ITENS COMPÕEM UM CONJUNTO PADRONIZADO, GUARDANDO CORRELAÇÃO ENTRE SI, NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM AFRONTA À SÚMULA 247 DO TCU**, SENDO IMPRESCINDÍVEL, TODAVIA,

<sup>8</sup> SÚMULA Nº 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 dispondo 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.

DO  
121



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

JUSTIFICAR-SE A ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO, EIS QUE A REGRA, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE, É A DA ADJUDICAÇÃO POR ITEM. (TCE-MG - DENÚNCIA DEN 932490). Grifei.

### **Utilização do Pregão**

Se a pretensão é a contratação de sistema de última geração, a modalidade de licitação também deve ser adequada. Por isso, a escolha da modalidade Pregão, é uma consequência natural, apoiada no entendimento do Tribunal de Contas da União:

*“O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão se enquadra no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão”. (Acórdão nº 313/2004, Relator Ministro Benjamim Zymler).*

Como se vê, uma característica marcante da modalidade Pregão, é que, por objetivar a contratação de serviços comuns, adota-se especificações comuns de mercado. É o que prevê o art. 1º, § único da Lei nº 10.520/2002:

*“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**”.* (grifo nosso).

Outro ponto importante, é de que o sistema já exista, ou seja, esteja em uso por outra entidade pública equivalente, bem como possa ser fornecido pelo detentor de sua propriedade (Lei Federal nº 9.609<sup>9</sup>). Nessa situação, mais uma vez buscamos apoio junto ao Tribunal de Contas da União, que deixou assim consignado em julgado a respeito:

*“Tendo em vista, de forma geral, que para contratação de empresa especializada em cessão de direito de uso (ou locação, licenciamento) dos sistemas integrados em gestão pública e serviços complementares, o pressuposto é o de que sistema já exista (Acórdão TCU nº 602/2004 - Plenário) e/ou pelo menos que ‘possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados’ (Acórdão TCU nº 2658/2007 – Plenário), não há que se falar em serviço de natureza predominantemente intelectual, pois se trata de fornecimento de software e serviços interligados objetivamente obtidos no mercado”.*

### **Utilização de editais de Outras Entidades/Prefeituras**

Um sistema de gestão pública é considerado um sistema “grande”, ou seja, composto por centenas de funções e operações, o que demandaria muito tempo em pesquisas e levantamentos, ocupando diversos servidores públicos, realização de muitas reuniões, enfim, tempo e recursos humanos que a municipalidade não dispõe livremente, sem prejudicar as rotinas administrativas. Felizmente, a maior parte das atividades públicas municipais são vinculadas a normativos (Leis, instruções e decretos) próprios de ordem

<sup>9</sup> Lei Federal nº 9.609/1999 - Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências.







geral e comum a qualquer município. É o caso das atividades de contabilidade (Lei 4.320/1964), orçamento, gestão orçamentária (Lei Complementar 101/2000), gestão tributária e arrecadação (Lei 5.172/1966), prestação de contas (Decreto Lei 200/67), área da saúde (Lei 8.080/90 e Lei 8.142/90), entre dezenas de outras. Também nada impede a adoção de rotinas de outros municípios ou entes, a título de boas práticas administrativas.

Tratando-se da modalidade Pregão, é comum ao setor de compras do município a pesquisa a materiais próprios e não os dispondo, a busca junto a outras cidades do Estado e acesso ao portal do Tribunal de Contas Estadual por meio do programa LICITACON, visando a busca de informações técnicas para lastrear o descritivo de objetos e até condições de contratação que se adequem aos interesses da municipalidade (conveniência e oportunidade), uma vez que não se dispõe de tempo ou até pessoal disponível para a criação de descritivos técnicos à partir do zero. Essa prática, inclusive, é encorajada pela Advocacia Geral da União, que possui em seu site na internet<sup>10</sup> diversos modelos de publicações de editais e termos de referência, para livre cópia e utilização, justificando:

*“Os modelos são disponibilizados como ponto de partida para a confecção de minutas de editais e anexos, ao mesmo tempo em que contêm referências que orientam a manter a regularidade dos textos finais, a fim de **conferir segurança e celeridade da análise jurídica**.*

[...]

*Especificamente para as **contratações de serviços, a utilização destes modelos é obrigatória**, a teor da Instrução Normativa nº 5, de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.*

[...]

***Disponibilizamos para utilização modelos de Edital, Termo de Referência, Projeto Básico, Ata de Registro de Preços e Termo Contratual**, os quais se referem a diferentes tipos de contratação e podem ser acessados no menu ao lado esquerdo”. (destaques nossos).*

Por sua vez, o Poder Judiciário já se pronunciou a respeito:

*“Da mesma forma, o fato de o Termo de Referência elaborado pela municipalidade ser similar a outros contidos em outros certames de outros municípios igualmente não caracteriza nulidade, mormente **porque é até natural que as exigências, assim como a redação dos editais/termos de referência, sejam similares em se tratando de mesmo tipo de contratação e que exige linguagem técnica**”. (Agravo de Instrumento, Nº CNJ: 0089760-23.2018.8.21.7000, Segunda Câmara Cível, Relator Des. Ricardo Torres Hermann, Porto Alegre, 05 de abril de 2018). Destaque nosso.*

Marçal Justem Filho<sup>11</sup>, prega a seguinte lição:

*“o resultado imediato da padronização consiste na ausência de variação das características do objeto a ser licitado. Um bem ou serviço é ‘comum’ quando suas qualidades e seus atributos são predeterminados, com características invariáveis ou sujeitas a diferenças mínimas e irrelevantes”.*

<sup>10</sup> [https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/270265](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265)

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. Ed. Dialética, 4ª edição, 2005.







**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

Como se vê, o Edital de uma licitação, bem como todos os anexos que o compõe, são despídos da necessidade de ineditismo e originalidade. Na verdade, a utilização de editais e referências já utilizadas por outros entes, possibilitam o aperfeiçoamento de tais documentos, evitando-se erros ou vícios indesejáveis, como a possibilidade de não acudirem interessados ou contratações que não atendam as mínimas exigências legais ou de segurança, dentro da margem de discricionariedade do gestor público.

Surge no panorama, a possibilidade de, não só a utilização de termos de referências ou editais utilizados por outros Municípios, cujo objeto seja idêntico, como ainda, mais segurança jurídica se encontrará, quando os referidos editais tiverem sido submetidos ao crivo do Tribunal de Contas Estadual, seja de forma voluntária ou contenciosa ou do Poder Judiciário, de forma contenciosa em remédios constitucionais ou ações de conhecimento. É o que fizemos.

Dessa forma, em atendimento aos princípios da economicidade, da eficiência, do julgamento objetivo, da isonomia, da eficiência e da moralidade administrativa, além da racionalização, busca-se **conferir segurança e celeridade da análise jurídica** no arcabouço de exemplos de boas práticas administrativas.

#### **Referências de Preços**

As pesquisas de preços para a contratação de serviços no âmbito da administração pública deve seguir as orientações da **Instrução Normativa nº 7**, de 05 de agosto de 2020, publicada no Diário Oficial da União e **Portaria nº 804** de 13 de novembro de 2018 do Ministério da Justiça, devendo prevalecer os valores praticados por contratos firmados no âmbito da administração pública, de porte e características similares.

As pesquisas de preços junto a fornecedores podem distorcer o real valor dos serviços, não refletindo o que as administrações vem adquirindo como preço final e induzir a prática de sobrepreço ou superfaturamento.

Luiz Alves, 05 de maio de 2021.

**GILMAR LORENCETI DA SILVA**  
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

DO  
124