



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SAFS - Quadra 06 - Lote 01 - Trecho III - CEP 70095-900 - Brasília - DF

PARECER AJU Nº 377/2015

Parecer Jurídico

Referência: Processo STJ SEI n. 11439/2015 (Processo Fluxus n. 12278/2014).

Assunto: Contratação de solução de controle de acesso de pessoas e veículos.

Minuta. Pregão Eletrônico n. 153/2015. Tipo. Menor Preço Global. Justificativa técnica. Contratação. Solução. Controle de Acesso. IN n. 4/2013. Aplicabilidade. Secretaria de Controle Interno. Decisão. Diretor-Geral. Inaplicabilidade. Decretos 7.174/2010 e n. 8.186/2014. Definição. Participação. Secretaria de Tecnologia da Informação. Manifestação. Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura. Orçamento. Utilização. Reserva Técnica. Autorização. Complementação. PLOA/2015. Ratificação. Garantia Técnica. Suporte. Prazo. Pagamento Antecipado. Atualização. Portaria de Designação. Pregoeiros. Sugestões. Alteração. Minuta do Edital. Termo de Referência. Minuta de Contrato. Fundamentação com base nas Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, Lei Complementar n. 123/2006, e nos Decretos n. 5.540/2005, n. 7.174/2010 e n. 8.186/2014. Minuta aprovada, com ressalvas.

Senhor Assessor-Chefe,

Trata-se da análise da minuta de Edital do Pregão Eletrônico n. 153/2015, para contratação de solução de controle de acesso de pessoas e veículos, compreendendo a elaboração de projeto executivo e o fornecimento de equipamentos, software, serviços gerais e suporte técnico, conforme especificação constante do Termo de Referência, Anexo I da Minuta de Edital – Protocolo 0073030.

2. A Coordenadoria de Segurança justifica a demanda na necessidade de atualização dos sistemas existentes, em razão da dificuldade de reposição de peças, o que afeta a segurança do Tribunal. Aponta, também, a necessidade de o STJ possuir um sistema de segurança adequado, conforme Resolução CNJ n. 176, de 19 de junho de 2013, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário.

3. Os autos foram submetidos à Secretaria de Tecnologia da Informação (Despacho n. 724/2015 – SAD – fls. 109-110 – Protocolo 0009636), que se manifestou pelo não enquadramento do objeto à IN n. 4/2013 (Despacho n. 52/2015 – STI – fls. 114-115 – Protocolo 0009636).

4. Após a complementação da instrução (Novo Termo de Referência e Pesquisa de Preços – fls. 118-231), foram submetidos à apreciação da Assessoria de Gestão Ambiental (Despacho n. 22/2015 – Secretaria de Segurança – fl. 233 – Protocolo 0009636), que se manifestou nos termos do Despacho n. 12/2015 – fl. 235 – Protocolo 0009636.

5. Na sequência, a área de Orçamento e Finanças informou a disponibilidade orçamentária parcial (fls. 344-345 – Protocolo 0009636), ressaltando a necessidade de utilização de reserva técnica para complementação de parte da despesa e a necessidade de aprovação a PLOA/2015, para integralização dos valores (fls. 344-350 – Protocolo 0009636).

6. A Secretaria de Controle Interno emitiu a Nota Técnica n. 1/2015 (fls. 361-369 - Protocolo0009636), concluindo pela incidência da IN n. 4/2013, sugerindo, ainda, que os preços registrados no Pregão Eletrônico TCU n. 21/2014 fossem utilizados na estimativa de preços da contratação.

7. Após reunião entre as áreas envolvidas, conforme relatório (fls. 378-380 – Protocolo 0009636), o senhor Diretor-Geral deliberou pela inaplicabilidade da IN n. 4 de 7 de outubro de 2013 à presente contratação (fl. 381 – Protocolo 9636).

8. Em complementação à instrução, foram acostados os seguintes documentos: Despacho n. 39/2015 da Seção de Segurança Ostensiva e de Monitoramento (fls. 639-641); Manifestação da Comissão de Licitações Sustentáveis (fls. 643-644); Proposta da empresa SOLVIAN Tecnologia – Protocolo 0010015; Proposta da empresa Rápidonet – Protocolo 0010018; Proposta da empresa G4S – Protocolo 0010024; Mapa Comparativo de Preços – Protocolo 0010147; Termo de Referência – Protocolo 0035675 e Despacho de aprovação do TR pelo Secretário de Segurança – Protocolo 0035679; Informação da Secretaria de Segurança – Protocolo 0067536; Minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 153/2015 – Protocolo 0073030.

9. No momento, em cumprimento ao parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8.666, de 1993, os autos foram encaminhados a esta Assessoria para análise e aprovação da minuta de **Edital do Pregão Eletrônico n. 153/2015** .

É o relatório.

10. Com destaque inicial, nada obstante o caráter eminentemente técnico que afastaram, no caso concreto, a incidência da IN STJ n. 4, de 2013, não sendo objeto de análise por esta Assessoria Jurídica, responsável pela aprovação dos aspectos legais da minuta do aditivo em comento, cumpre-nos recomendar à área técnica que avalie a aplicabilidade dos Decretos n. 7.174/2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União, e n. 8.186/2014, que estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

11. Isso porque, embora afastada tecnicamente o enquadramento do objeto como solução de TI, no corpo do Termo de Referência verifica-se o fornecimento de equipamentos e softwares. De acordo com o Decreto n. 7174/2010, os editais devem prever além da margem de preferência, a exigência contratual de comprovação da origem dos bens importados oferecidos pelos licitantes e da quitação dos tributos de importação a eles referentes, que deve ser apresentada no momento da entrega do objeto, sob pena de rescisão contratual e multa.

12 Assim, considerando que a matéria possui contornos eminentemente técnicos, é recomendável que a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação avalie se, no caso concreto, também é dispensável a aplicação do Decretos n. 7174/2010 e 8.186/2014.

13 Verifica-se que a Administração previu no edital a entrega do código-fonte do software, em conformidade com o seguinte entendimento do o Tribunal de Contas da União/TCU “**que todas as informações relativas aos módulos de sistema a serem disponibilizados pela empresa contratada sejam de propriedade do contratante, tais como, manuais, códigos-fonte, rotinas de manutenção etc., de modo a propiciar autonomia à Administração**” (Acórdão n. 670/2008 – Plenário). Assim, sugerimos que a unidade técnica avalie se as rotinas de manutenção também possam ser de propriedade do STJ.

14. Ademais, recomendamos que, se assim a unidade técnica entender pertinentes, sejam trazidos ao contrato aspectos como o de transição contratual e encerramento do contrato, bem como a entrega de versões finais dos softwares, bem como outros aspectos inerentes à metodologia, avaliação da qualidade dos serviços, aceitação dos serviços e riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e da gestão contratual, que possam ser de observância pela contratada por ocasião, inclusive, da elaboração do Projeto Executivo.

15. Observamos que a Administração optou pela **modalidade Pregão**, na forma Eletrônica, sendo que o **tipo será o Menor Preço Global**, consoante justificativa apresentada no item 4 – Anexo I – fl.16 – Protocolo 0073030, consubstanciada na presença de “necessidade de padronização dos equipamentos a serem fornecidos”, nos termos da Súmula TCU n.º 247.

16. Na sequência, também foi justificada a necessidade de vistoria obrigatória, conforme se depreende do item 8 – Anexo I – fl. 16 – Protocolo 0073030, em razão da necessidade de conhecimento da atual situação do controle de acesso do Tribunal, com vistas à apresentação proposta qualificada, estando, portanto, atendida a determinação do TCU.

17. Considerando os termos do Despacho SSE – Protocolo0035679, que indica a realização de estudos que podem impactar na necessidade de realização de obras na contratação, sugerimos que a Administração avalie a pertinência de se trazer aos autos a manifestação prévia da Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Gestão Predial.

18. A disciplina orçamentária é condição obrigatória nas contratações públicas. No caso dos autos, observa-se que a Secretaria de Orçamento e Finanças informou a disponibilidade orçamentária (fls. 344-345 – Protocolo 0009636), todavia, encontra-se pendente a autorização para utilização da reserva técnica, para complementação do valor e a integralização dos valores diante da publicação da PLOA/2015, o que deverá ser regularizado oportunamente, conforme informação constante do Despacho - COCC – Protocolo 0074903.

19. A estimativa indicada no bojo do instrumento convocatório (R\$ 6.711.077,59, Anexo II do Edital – fls. 115-117) foi baseada em três propostas comerciais colhidas junto às empresas do mercado fornecedor, cotação do Pregão Eletrônico n. 21/214 – TCU e média das propostas e cotação do Tribunal de Contas de União, atendendo-se à recomendação da Secretaria de Controle Interno.

20. Nota-se que a pesquisa de preços observou os comandos normativos e orientações do Tribunal de Contas da União, não obstante, consta no item 2.1 da planilha estimativa a contratação de “*Software e aplicativo do sistema de controle de acesso e de frequência*”, não obstante, da justificativa da contratação e documentos que a acompanham, observa-se, que, pelo menos em princípio, a solução não será utilizada para controle de frequência, devendo a unidade avaliar se é o caso de manutenção do referido item.

21. Observa-se, ademais, que a contratada deverá prestar garantia técnica dos equipamentos e serviços durante o prazo de 60 (sessenta) meses, contados da data de emissão do Termo do Recebimento Provisório (Cláusula Quarta da minuta de Contrato e Item 14 – Termo de Referência), constando, ainda, a contratação dos serviços de suporte técnico, pelo período de 48 (quarenta e oito) meses.

22. Esta Assessoria não conseguiu distinguir quais as atividades de suporte estão excluídas da cobertura da garantia técnica. Assim, sugerimos que a unidade técnica apresente a diferenciação, e ainda, justifique a contagem da garantia a partir do Recebimento Provisório, uma vez que o marco temporal deveria incidir após o **Recebimento Definitivo da solução**, pois é por meio do recebimento definitivo que a Administração atesta a perfeita adequação do serviço aos termos do contrato, edital e Projeto Básico.

23. No que se refere ao pagamento dos serviços, cumpre destacar que a regra é após efetuada a regular liquidação por força do disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. A Lei n. 8.666, de 1993, no artigo 40, inciso XIV, alínea “a”, estabelece que o pagamento deve ocorrer a partir da data do adimplemento de cada parcela. Em **alguns casos excepcionais**, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem admitido a possibilidade do pagamento antecipado.

24. Por exemplo, em resposta à consulta realizada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho,

por ocasião do Acórdão 1.177/2014 - Plenário, proferiu o entendimento de ser **“juridicamente viável a aquisição de bens de informática, com a prestação de garantia por determinado período, mediante o pagamento integral no momento da entrega e aceitação dos equipamentos”**. Além disso, reconheceu que, nos casos de contratação de bens de informática, em que está embutida a prestação de um serviço (assistência técnica), *“o pagamento só é feito após o recebimento do bem, objeto principal da contratação”*, sendo que os serviços de suporte técnico executados durante o período de garantia *“é uma espécie de acessório em relação ao objeto principal”*. Concluindo, por seguinte, *“que a contratação em separado, além de contrariar uma prática de mercado, iria de encontro aos princípios da eficiência e da economicidade, que também devem nortear as ações da Administração Pública”*

25. Nesse passo, da leitura do Projeto Básico extrai-se que não haverá a antecipação de pagamentos, porém, convém a unidade técnica esclarecer se o valor da garantia técnica dos equipamentos, dos softwares e dos serviços compõem o valor da aquisição e, ainda, se tais serviços são comercializados de forma indissociável.

26. Acrescente-se, ainda, que deverá ser atualizada a Portaria de Designação dos membros para a composição da equipe de pregoeiros e a de apoio a pregoeiros (fl. 387 – Protocolo 0009636).

27. Quanto ao teor da minuta apresentada, temos as seguintes considerações:

Do Edital:

- Preâmbulo: Inclusão ou não na fundamentação legal dos Decretos **n. 7.174/2010 e n. 8.186/2014**;
- Capítulo 2, alínea d.1 do subitem 2.6 – corrigir a referência cruzada, 5.3.1 em vez de 5.3;
- Capítulo 8 - Prova de Conceito: a) Alertamos que o edital deverá abranger detalhadamente a sequência lógica do teste, quais serão os itens/critérios objeto de exame e o local de realização; b) questiona-se acaso não seria pertinente a inclusão na minuta de edital de planta baixa especificando os locais em que serão instalados os equipamentos, hipótese em será necessária a oitiva da Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura.

Nesse aspecto, anotamos as recomendações do Tribunal de Contas da União, extraídas do ACÓRDÃO Nº 2763/2013 – TCU – Plenário

9.4. recomendar à (...) que nas contratações de soluções de tecnologia da informação em que se fizerem necessários procedimentos para avaliação de amostra ou de prova de conceito, faça constar do instrumento convocatório:

9.4.1. prazo adequado para apresentação da solução ou amostra a ser testada;

9.4.2. forma de participação dos demais licitantes e de outros interessados no acompanhamento do procedimento de teste da solução ou da amostra;

9.4.3. forma de divulgação do período e do local em que será realizado o procedimento de teste da solução ou da amostra, bem como do respectivo resultado;

9.4.4. critérios para avaliação do procedimento de teste da solução ou da amostra.

- Capítulo 11 - Do envio da Proposta de Preços e da Documentação de Habilitação –

Subitem 11.1 – Avaliação da autoridade competente acerca do prazo previsto no referido item, considerando a complexidade e especificidade do objeto;

Subitem 11.5 – Alíneas “d” e “e”, verificar se não é o caso de alterar a redação, considerando que o Edital faz referência à Minuta de Contrato, que por sua vez faz referência ao Termo de Referência, o que não deixa claro as regras do certame;

Do Anexo I - Termo de Referência:

- Item 1.3 e 1.5 – Estabelecer a data inicial para contagem dos referidos prazos;

- Item 6 – Deve-se prever no instrumento convocatório e na minuta de contrato regra no sentido que a subcontratada terá de cumprir as exigências de habilitação previstas na licitação, especialmente quanto à regularidade jurídica, trabalhista, idoneidade, qualificação técnica e econômico-financeira^[1]. Ademais, observa-se que o Edital prevê possibilidade de subcontratação dos serviços de suporte técnico, o que contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – Acórdão n. 2760/2012 – Plenário, vejamos:

9.8. determinar ao Dnit que:

9.8.1. não inclua, em seu edital padrão, cláusula que permita subcontratação do principal do objeto, entendido este como o conjunto de itens para os quais, como requisito de habilitação técnico-operacional, foi exigida apresentação de atestados que comprovassem execução de serviço com

características semelhantes;"

Dessa maneira, mostra-se inadequada a exigência de qualificação técnica das licitantes para a execução da aludida parcela do objeto, já que não há no edital qualquer vedação à subcontratação dessas parcelas, que para os quais, como requisito de habilitação técnico operacional, fora exigida a apresentação de atestados que comprovassem a execução de serviços com características semelhantes.

De outra feita, caso necessária a apresentação de atestados para qualificação técnica na execução de determinados itens, não caberia sua subcontratação. Pensar de maneira diferente levaria à possibilidade de que determinado serviço fosse realizado por empresa sem qualificação. (Grifos Nossos)

- Item 7 – Dos Prazos e Vigência Contratual – Item 7.2 - O Termo Referência prevê vigência pelo prazo de 60 (sessenta) meses direto, observa-se que se trata de exceção à regra de que os contratos de prestação contínua, que, são formalizados para terem vigência de 12 (doze) meses, com a possibilidade de prorrogação por iguais e sucessivos períodos por até 60 (sessenta) meses. Desta feita, apesar de o TCU admitir a vigência de 60 (sessenta) meses direto, deverá constar dos autos a devida justificativa, sendo certo que só o serviço de suporte, em tese, poderia se enquadrar como de prestação continuada;

- Item 14 – Da Garantia – Atentar para o disposto no parágrafo REVER da presente manifestação, e justificar o início da garantia a partir do recebimento provisório, considerando que, em princípio, esta só deveria ter início a contar do recebimento definitivo;

- Item 14.5 – Corrigir erro material na redação;

- Item 16.3, alínea “c” – Pode ser excluído, considerando a previsão já constar do item 6;

- Item 17.17 – Adaptar às exigências deste Tribunal, considerando não ser exigida a regularidade municipal. Ademais, no caso a jurisprudência pátria não admite a retenção de pagamentos, devendo a Administração efetuar o pagamento e notificar a contratada dando-lhe prazo para buscar a regularidade;

- Item 22.1 – Acrescentar o art. 7º da Lei n. 10.520, de 2002;

- Item 22.4, alínea “d” e Item 22.6 – Redações estão divergentes, tratando do mesmo assunto;

Do Anexo III - Minuta de Contrato:

- Cláusula Terceira – Dos Prazos - Avaliar se não é o caso de trazer para o contrato o cronograma de execução, para maior clareza e objetividade do instrumento;

28. Convém alertar que **as alterações sugeridas para o Termo de Referência, caso sejam acolhidas e levadas a efeito, deverão acarretar modificações na minuta de Edital e vice-versa.**

29. Diante de todo o exposto, ressalvados os aspectos quantitativos e técnicos, que escapam ao exame desta Assessoria, aprovamos os aspectos jurídicos da minuta do Edital (e seus anexos) para a realização do Pregão Eletrônico n.153/2015, por se apresentar em conformidade com as disposições das Leis n.º 8.666/93 e n.º 10.520/2002, Decreto n.º 5.450/2005.

30. Lembramos, todavia, que a aprovação jurídica fica condicionada à adoção das seguintes providências, **de ordem administrativa**, para a correta instrução processual:

1. Avaliar a incidência dos Decretos n. 7174/2010 e 8186/2014 (Parágrafo 10 a 12);
2. Avaliar a necessidade de juntar aos autos a manifestação da Coordenadoria de Engenharia de Arquitetura (Parágrafo 17);
3. Providenciar a complementação das informações orçamentárias, especificamente, no que se refere à autorização da utilização da reserva técnica e complementação das informações, em razão da publicação da PLOA/2015 (Parágrafo 18);
4. Ratificar a estimativa, considerando a inclusão de programa para controle de frequência (Parágrafo 20);
5. Apresentar justificativas e detalhamento em relação à garantia técnica, suporte técnico e eventual pagamento antecipado (Parágrafos 20 a 25);
6. Atualizar a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio (Parágrafo 24);
7. Analisar as sugestões apontadas no parágrafo 27 deste parecer e, se for o caso, providenciar os ajustes correspondentes na minuta do instrumento convocatório;

8. Por fim, após as providências para sanar as incongruências/sugestões destacadas nas alíneas anteriores, juntar a autorização para a contratação nos termos do artigo 30, V, do Decreto n. 5.450, de 2005.

Sendo estas as considerações, submeto à apreciação superior.

Brasília, 06 de julho de 2015.

Wélida Cristina Silveira de Almeida
Assessora Jurídica

[1] Acórdão TCU n.º 1529/2006 - Plenário.



Documento assinado eletronicamente por **Wélida Cristina Silveira de Almeida, Assessor**, em 06/07/2015, às 20:57, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.stj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0077082** e o código CRC **6730EF8D**.

011439/2015

0077082v8

Criado por **welida**, versão 8 por **welida** em 06/07/2015 20:57:40.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SAFS - Quadra 06 - Lote 01 - Trecho III - CEP 70095-900 - Brasília - DF

DESPACHO N. 0077085

Parecer Jurídico

Referência: Processo STJ SEI n. 11439/2015 (Processo Fluxus n. 12278/2014).

Assunto: Contratação de solução de controle de acesso de pessoas e veículos.

I – De acordo com o Parecer, que aprova, com ressalvas, a minuta de Edital do Pregão Eletrônico n. 153/2015.

II – À Secretaria de Administração, para providências subsequentes.



Documento assinado eletronicamente por **José Luiz Lourenço da Silva, Assessor-Chefe - Em Substituição**, em 06/07/2015, às 20:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.stj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0077085** e o código CRC **FD7FCF2F**.

011439/2015

0077085v3

Criado por [welida](#), versão 3 por [josel](#) em 06/07/2015 20:57:53.