



## PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 049/2022

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P191395/2022

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 22.009 – SEPLAG

**OBJETO:** Registro de Preço para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de licença para uso de sistema informatizado (software) de gestão tributária, com módulos integrados, em plataforma web, para atender as necessidades da Administração Direta e Indireta da Prefeitura Municipal de Sobral, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

## RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, encaminhado pela Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas da Secretaria do Planejamento e Gestão a esta Coordenadoria, para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é o **Registro de Preço para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de licença para uso de sistema informatizado (software) de gestão tributária, com módulos integrados, em plataforma web, para atender as necessidades da Administração Direta e Indireta da Prefeitura Municipal de Sobral, conforme especificações constantes no Termo de Referência.** Neste sentido, observou-se o seguinte:

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, do tipo **MENOR PREÇO POR LOTE**, com fornecimento **INTEGRAL**.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38 da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como do inciso IX do artigo 8º do Decreto Federal nº 10.024/2019 e do inciso IX do artigo 20 do Decreto Municipal nº 2.344/2020.

## DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado<sup>1</sup>. Verifica-se também que há solicitação de contratação elaborada pelo agente competente.

Nota-se que não há nos autos o compromisso de orçamento, já que o Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, em seu art. 7º, §2º e o Decreto Municipal nº 2257, de 30 de agosto de 2019, em seu art. 14, §2º dispensam a necessidade de indicar a dotação orçamentária no registro de preço, mas ressalvam sua necessidade na formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Respeitando o princípio da economicidade, nos termos previstos no artigo 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019<sup>2</sup>, encontramos nos autos a pesquisa de preços correntes no mercado<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Arts. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, e 60, caput, da Lei no 8.666/93

<sup>2</sup> Decreto nº 10.024/2019, Art. 3º: Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter: a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações: 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame; 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário; b) o critério de aceitação do objeto; c) os



obtida através de orçamentos das empresas INTERSOL TECNOLOGIA E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA – CNPJ: 05.853.828/0001-06, S & S INFORMATICA ASSESSORIA E CONSULTORIA MUNIC LTDA – CNPJ: 35.055.771/0001-60 e USETECH – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA – CNPJ: 12.356.452/0001-90.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Ofício N° 061/2022 – CGAPC; Anexo do Ofício 061/2022 – Justificativa; Justificativa para o agrupamento de itens em lotes; Termo de Referência e seus Anexos (Anexo A – Órgãos Participantes; Anexo B – Matriz de Risco); Propostas das Empresas INTERSOL TECNOLOGIA E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA – CNPJ: 05.853.828/0001-06, acompanhada de comprovante de inscrição e situação cadastral e declaração da coordenadora da CGAPC informando que a empresa não possui fachada formalizada; S & S INFORMATICA ASSESSORIA E CONSULTORIA MUNIC LTDA – CNPJ: 35.055.771/0001-60, acompanhada de comprovante de inscrição e situação cadastral e imagens da fachada da empresa; e USETECH – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA – CNPJ: 12.356.452/0001-90, acompanhada de comprovante de inscrição e situação cadastral e declaração da coordenadora da CGAPC informando que a empresa não possui fachada formalizada; Mapa Comparativo; Anexo – Mapa Comparativo (Justificativa de Preços); Edital do Pregão Eletrônico n° 22.009 - SEPLAG e seus Anexos (I - Termo de Referência e seus Anexos; II – Carta Proposta; III – Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV – Minuta da Ata de Registro de Preços; V – Minuta do Contrato; VI – Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos); C.I. n° 021/2022 – SEPLAG, solicitando a emissão de Parecer Jurídico acerca do pleito.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório. Passa-se a opinar.

## DA FUNDAMENTAÇÃO

*Prima facie*, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

### I - Do Cabimento da Modalidade Pregão

O Decreto Municipal de n° 2.344 de 03 de fevereiro de 2020, que regulamenta no âmbito da Administração Pública Municipal, a licitação do tipo Pregão nas modalidades Presencial e Eletrônica, traz em seu conjunto normativo as seguintes disposições:

Art. 2º - Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, podendo ser realizada de forma presencial com

deveres do contratado e do contratante; d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; f) o prazo para execução do contrato; e g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

<sup>3</sup> “Faça constar dos processos licitatórios, inclusive, quando for o caso, os de dispensa e inexigibilidade, os elementos previstos no art. 7º e no art. 38, ambos da Lei no 8.666/1993, dentre eles: projeto básico; indicação dos recursos orçamentários destinados a licitação; pesquisa de preços, pareceres técnicos e extrato de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais e do contrato”. (TCM-CE. Acórdão 4104/2009 Segunda Câmara).



apresentação de propostas de preços, escritas e lances verbais, **bem como na forma eletrônica, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. (grifo nosso)**

Art. 8º - As aquisições realizadas por meio da modalidade Pregão dar-se-ão mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, sob a denominação de Pregão Eletrônico, salvo nos casos de comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem na realização da forma eletrônica, a ser justificada pela Autoridade Competente hipótese em que será adotado o Pregão Presencial.

§1º O sistema utilizado no Pregão Eletrônico será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que assegurem condições adequadas de segurança em todas as etapas do certame.

§2º Para a realização do Pregão Eletrônico, poderão ser firmadas parcerias, mediante convênio ou congêneres, com instituições federais, estaduais, municipais, financeiras e bolsas de mercadorias ou de valores visando obter o apoio técnico e operacional necessário.

O Município de Sobral, seguindo as diretrizes do Governo Federal e Estadual, instituiu este procedimento no âmbito local, com o intuito de observar o princípio da moralidade e eficiência administrativa, expressos no art. 37 da Constituição Federal. Como se vê, o fim almejado pela norma é a ocorrência de ampla publicidade e competitividade no procedimento licitatório, concedendo a todos os interessados a oportunidade de participar do certame. Com este procedimento, a administração obtém o resultado almejado, pois poderá adquirir dentro de sua conveniência o melhor produto, com o menor preço, já que o Pregão é realizado em grande quantidade de produtos.

No tocante à escolha da modalidade Pregão, os fundamentos estão assentados em dois fatores: (1) a possibilidade jurídica de caracterização do objeto da licitação como um bem ou um serviço comum, nos termos da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto Municipal nº 2.344 de 03 de fevereiro de 2020; e (2) a necessidade de se contratar aquele que pedir o menor valor pelo bem ou serviço, dentro dos parâmetros objetivamente fixados no edital.

Pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002 e disciplinado no Município pelo Decreto Municipal nº 2.344 de 03 de fevereiro de 2020, restrita à contratação de bens e serviços comuns<sup>4</sup>, com disciplina e procedimentos próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da administração em hipóteses determinadas e específicas, aplicando-se, subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/1993.

Na justificativa apresentada no processo, a Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas explanou a necessidade da contratação. Desse modo:

A Coordenadoria de Gestão de Aquisições Públicas Corporativas vem, com respeito e acatamento devidos, a ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a necessidade de Registro de Preço para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de licença para uso de sistema informatizado (software) de gestão tributária, com módulos integrados, em plataforma web, para atender as necessidades da Administração Direta e Indireta da Prefeitura Municipal de Sobral, pelos fatos e fundamentos que se seguem.

As finanças municipais são constituídas a partir de diferentes receitas, algumas provenientes de repasses constitucionais e outras próprias, como IPTU, ISSQN, ITBI etc. É através dessas receitas que a administração pública desenvolve suas atividades e investe em políticas públicas necessárias à coletividade, tais como educação, saúde, habitação, infraestrutura etc.

<sup>4</sup> Lei nº 10.520/2002, Art. 1º, 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".



A locação de um sistema informatizado de gestão de arrecadação tributária surge da necessidade de prover o município de uma solução tecnológica moderna, personalizada, ágil e transparente, que dê suporte a uma administração eficiente, aprimorando os processos de arrecadação municipal, melhorando o fluxo de dados e a qualidade das informações geradas.

O sistema aqui pleiteado visa atender todas as atividades correlatas à gestão de tributos municipais, unificando o acervo disponível de informações existentes numa base de dados integrada e estruturada, provendo os usuários e gestores de informações e ferramentas adequadas para gestão de resultados e promovendo a economia de recursos públicos e a redução de retrabalho, contribuindo para o aumento da produtividade através da eficiência do sistema tributário e dos impactos positivos na arrecadação municipal, além de ampliar as bases do governo local, solidificar a autonomia municipal.

Ressaltamos que a locação se apresenta como situação mais vantajosa, visto que softwares de gestão, que contemplam obrigações fiscais ou outras atualizações constantes, demandam diversas questões técnicas que impactariam no tempo e nos investimentos despendidos para seu desenvolvimento e manutenção.

Por se tratar de serviço essencial à Administração no desempenho de suas atribuições, que, se interrompidos, podem comprometer não apenas as atividades administrativas, mas também a prestação de serviços à população, estimamos o montante total que irá suprir a demanda dos órgãos que utilizarão o sistema por um período de 12 (doze) meses, conforme se demonstra na tabela abaixo:

[...]

Diante do exposto, considerando que uma boa gestão de tributos é de fundamental importância para que o Município possa desenvolver seus objetivos e tornar-se menos dependente dos repasses constitucionais e, para isso, necessita de um sistema informatizado adequado; considerando, ainda, a necessidade de uma gestão de informação segura e confiável que sirva de subsídio para as tomadas de decisões sem prejuízo de atender em caráter obrigatório às determinações oriundas dos órgãos de controle interno e externo, promovendo-se a um só tempo o cumprimento fiel da legislação de que trata a matéria, em especial à Constituição Federal e os Códigos Tributários Nacional e Municipal, faz-se necessária a referida contratação.

Logo, em virtude da descrição objetiva do edital, da descrição do objeto a ser adquirido através do Termo de Referência, bem como da verificação de uma média mercadológica, infere-se que o objeto da presente licitação pode ser considerado "bem ou serviço comum".

No caso em apreço, o valor médio da contratação importa em uma quantia de **R\$ 762.439,80 (setecentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e trinta e nove reais e oitenta centavos)**, obtida através de pesquisa de mercado, conforme especificado acima. Como o Pregão é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, independentemente do valor estimado, percebe-se que este certame licitatório é compatível com o objeto da presente licitação.

Vislumbra-se que o presente feito está a manter perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei de Licitações, nº 8.666/93, bem como com pela lei 10.520/02, pelo Decreto 10.024/2019 e pelo Decreto Municipal nº 2.344/2020, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico**, que é uma das mais céleres e eficazes modalidades, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

Tais definições encontram-se presentes tanto no aspecto do valor do objeto, bem como no que diz respeito às condições que deverão constar expressamente no edital, na conformidade do que preconiza o artigo 40 da Lei Federal nº 8.666/1993.



## **II - Do Cabimento do Sistema de Registro de Preços**

O Sistema de Registro de Preços está previsto no artigo 15 da Lei federal nº 8.666/1993 que prevê os procedimentos básicos a serem realizados para a sua realização e a necessidade de regulação através de Decreto.

Conforme se depreende da leitura do Decreto Federal nº 7.892/2013, entende-se por sistema de registro de preços, o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras, formando, assim, uma espécie de banco de dados de propostas, para que, surgindo a necessidade de contratação, o ente público se utilize desse banco, economizando tempo e tornando mais célere seu suprimento de recursos materiais.

Dessa forma, da leitura do artigo 2º, inciso I do Decreto Federal nº 7892/2013, compreendemos a intenção do dispositivo legal:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

Como forma de regular o procedimento do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Município de Sobral, foi lançado o Decreto Municipal nº 2.257, de 30 de agosto de 2019, que nos traz a seguinte definição:

Art. 3º Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços (SRP) nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente à aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Portanto, quanto ao Sistema de Registro de Preços, este é cabível para qualquer objeto, seja ele compra, serviço, locação ou obra, desde que esteja presente o seu pressuposto lógico: a incerteza em relação à demanda, seja quanto ao momento da sua ocorrência ou à sua efetiva quantidade, em atendimento aos dispositivos legais existentes e ao interesse público. Assim, procede-se seu uso como a melhor forma de suprir materialmente o município, assegurando a colheita da melhor proposta e a contratação em tempo hábil.

## **III - Da Análise da Minuta do Contrato**

A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital. Todos os procedimentos determinados pela Lei nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o ato não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entendemos pela compatibilidade dos textos das minutas já citadas com o instituído no Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, inciso XX do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Sobral, bem como com as recomendações da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, especialmente o teor dos artigos 40 e 55.

Ressalva-se da análise deste parecer a pesquisa de preços para o estabelecimento de limites máximos, a qual fica adstrita à decomposição do setor técnico solicitante competente.



Salienta-se que este parecer é meramente opinativo<sup>5</sup>, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

### CONCLUSÃO

**ISTO POSTO**, por ser de lei, manifesta-se esta Coordenadoria **FAVORAVELMENTE** pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P191395/2022**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 29 de março de 2022.

**TAMYRES LOPES ELIAS**

Coordenadora Jurídica – SEPLAG – Em respondência  
OAB/CE nº 43.880

<sup>5</sup> Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado 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. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).