



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER LICITATÓRIO Nº 324/2023/PROGEM

Interessada: Secretaria Municipal de Saúde

Assunto: Pregão Eletrônico. Processo Administrativo nº 140/2023 – Processo Licitatório nº 107/2023 – Pregão Eletrônico nº 031/2023. Prestação de serviços de tecnologia da informação para disponibilização, mediante cessão de direito de uso por tempo determinado, de uma solução informatizada integrada para gestão tributária municipal.

À Comissão Permanente de Licitação (CPL),

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. SOLUÇÃO INFORMATIZADA INTEGRADA PARA GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL. PROCESSO ADM. Nº 140/2023, PROCESSO LICITATÓRIO Nº 107/2023, PREGÃO ELETRÔNICO Nº 031/2023. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico formalizado pelo Sr. Presidente da CPL, Pedro Emanuel Silva, por intermédio do Memorando 816/2023/CPL e encaminhado à PROGEM, após análise e considerações da Cota Licitatória nº 057/2023/PROGEM, acerca da possibilidade jurídica para realização do Processo Licitatório nº 107/2023, na modalidade Pregão Eletrônico nº 31/2023, tipo menor preço global, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de tecnologia da informação para disponibilização, mediante cessão, de direito de uso por tempo determinado, de uma Solução Informatizada Integrada para Gestão Tributária Municipal, incluindo os serviços de suporte técnico e manutenção, destinada a atender as necessidades de serviços da administração tributária da Secretaria de Finanças e demais órgãos da Prefeitura Municipal de Camaragibe que façam uso do sistema.

O processo veio acompanhado de:

1. Termo de Abertura do Processo Licitatório nº 107/2023, subscrito por Pedro Emanuel Silva - Pregoeiro, fls. 01;
2. Memorando nº 147/2023 SETRI à SEFIN - Abertura de Processo Licitatório, subscrito por Marcos Eduardo Bezerra - Secretário Executivo de Tributos, fls. 02;
3. Estudo Técnico Preliminar, subscrito por Paloma Cordeiro - Diretora Geral de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

- Administração Tributária, Marcos Eduardo - Secretário Executivo de Tributos, Gilvani José Cordeiro - Secretário de Finanças, fls. 03 - 26;
4. Capa - Pedido de Compras ou Cotação nº 142/2023, fls. 27;
 5. Ficha de Informações - Despachos, fls. 28;
 6. Planilha Orçamentária - Média de Preços, subscrita por Valéria Maria dos Santos, e João de Deus Barros - Diretor de Compras, fls. 29;
 7. Declaração acerca de Razoabilidade de Preços, subscrita por João de Deus Barros - Diretor de Compras, fls. 30;
 8. Memorando nº 134/2023 SETRI à Compras - Solicitação de Pesquisa de Preços, subscrito por Paloma Cordeiro Albério - Diretoria Geral de Administração Tributária, fls. 31;
 9. Proposta de Preços - TRIBUTUS Gestão Municipal, fls. 32 - 36;
 10. Cotação de Preços - Banco de Preços, fls. 37 - 44;
 11. Cotação de Preços - Outros Órgãos, fls. 45 - 89;
 12. Termo de Referência, subscrito por Marcos Eduardo Bezerra - Secretário Executivo de Tributos/ Responsável pelo Termo de Referência, Paloma Cordeiro Albério - Diretora Geral de Adm. Tributária/ Responsável pelo Termo de Referência, Rildo Arquino - Diretor Geral de Tecnologia da Informação/ Responsável pelo Termo de Referência, e Gilvani José Cordeiro - Secretário de Finanças/ Ordenador de Despesas, fls. 90 - 185;
 13. Anexo I do Termo de Referência - Minuta do Contrato, fls. 186 - 199;
 14. Anexo II do Termo de Referência - Modelo de Termo de Confidencialidade e Sigilo, fls. 200 - 203;
 15. Anexo III do Termo de Referência - Modelo de Garantia de Execução Contratual, fls. 204;
 16. Anexo IV do Termo de Referência - Modelo de Declaração de Visoria Técnica, fls. 205;
 17. Anexo V do Termo de Referência - Prova de Conceito, fls. 206 - 244;
 18. Portaria nº 006/2023 SEFIN - Criação de Comissão de Avaliação Técnica, fls. 245 - 246;
 19. Aviso de Movimento - Bloqueio de Despesa, no valor de R\$ 416.223,00 (quatrocentos e dezesseis mil, duzentos e vinte e três reais), fls. 247;
 20. Memorando nº 242/2023 SEFIN à CPL - Encaminhamento para Abertura de Processo Licitatório, subscrito por Gilvani José - Secretário Municipal de Finanças, fls. 248 - 249;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

21. Autuação do Processo Administrativo nº 140/2023 / Processo Licitatório nº 107/2023 / Pregão Eletrônico nº 31/2023, assinado por Pedro Emanuel Silva - Pregoeiro, e Adriana Rodrigues - Equipe de Apoio, fls. 54;
22. Minuta do Edital de Licitação - Pregão Eletrônico nº 031/2023, fls. 251 - 271;
23. Anexo I - Termo de Referência, fls. 272 - 340;
24. Capa - Apêndice I do Termo de Referência - Minuta do Contrato, fls. 341;
25. Apêndice II do Termo de Referência - Modelo de Termo de Confidencialidade e Sigilo, fls. 342 - 344;
26. Apêndice III do Termo de Referência - Modelo de Garantia de Execução Contratual, fls. 345;
27. Apêndice IV do Termo de Referência - Modelo de Declaração de Visotria Técnica, fls. 346;
28. Apêndice V do Termo de Referência - Prova de Conceito, fls. 347 - 382;
29. Anexo II - Modelo de Proposta de Preços, fls. 383;
30. Anexo III - Declarações, fls. 384 - 386;
31. Anexo IV - Minuta de Contrato, fls. 387 - 398;
32. Portaria nº 09/2023 - Designa Pregoeiros e Equipe de Apoio da Comissão Permanente de Licitações do Município de Camaragibe, fls. 399;
33. Memorando nº 758/2023 CPL à PROGEM - Solicitação de Parecer Jurídico, subscrito por Pedro Emanuel Silva - Pregoeiro Oficial, fls. 400 - 401;
34. Cota Licitatória nº 057/2023/PROGEM, fls. 402 - 409;
35. Memorando nº 773/2023/CPL à SEFIN - Envio da Cota Licitatória nº 057/2023/PROGEM, subscrito por Pedro Emanuel Silva - Presidente da CPL, fls. 411;
36. Termo de Encerramento do Processo Licitatório nº 107/2023, subscrito por Pedro Emanuel Silva - Pregoeiro, fls. 412;
37. Termo de Abertura do volume 02, do Processo Licitatório nº 107/2023, subscrito por Pedro Emanuel Silva - Pregoeiro, fls. 413;
38. Memorando nº 164/2023 DGAT à CPL - Resposta da Cota Licitatória nº 057/2023/PROGEM, subscrito por Paloma Cordeiro - Diretora Geral de Administração Tributária, Marcos Eduardo - Secretário Executivo de Tributos, Cleonildo Carvalho - Secretário Adjunto de Finanças, fls. 414 - 416;
39. Autorização, subscrita por Givanildo José Cordeiro - Secretário Municipal de Finanças, fls. 417;
40. Termo de Referência, subscrito por Marcos Eduardo Bezerra - Secretário



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

- Executivo de Tributos/ Responsável pelo Termo de Referência, Paloma Cordeiro
– Diretora Geral de Adm. Tributária/ Responsável pelo Termo de Referência, Rildo
Arquino – Diretor Geral de Tecnologia da Informação/ Responsável pelo Termo de
Referência, Givanildo José Cordeiro – Secretário de Finanças/ Ordenador de
Despesas, fls. 418 – 512;
41. Anexo I do Termo de Referência – Minuta do Contrato, fls. 513 - 526;
 42. Anexo II do Termo de Referência – Modelo de Termo de Confidencialidade e
Sigilo, fls. 527 – 530;
 43. Anexo III do Termo de Referência - Modelo de Garantia de Execução Contratual,
fls. 531;
 44. Anexo IV do Termo de Referência - Modelo de Declaração de Vistoria Técnica,
fls. 532;
 45. Anexo V do Termo de Referência - Prova de Conceito, fls. 533 – 570;
 46. Minuta do Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 31/2023, fls. 571 – 591;
 47. Anexo I – Termo de Referência, fls. 592 – 660;
 48. Capa - Apêndice I do Termo de Referência - Minuta do Contrato, fls. 661;
 49. Apêndice II do Termo de Referência - Modelo de Termo de Confidencialidade e
Sigilo, fls. 662 - 664;
 50. Apêndice III do Termo de Referência - Modelo de Garantia de Execução
Contratual, fls. 665;
 51. Apêndice IV do Termo de Referência - Modelo de Declaração de Visotria Técnica,
fls. 666;
 52. Apêndice V do Termo de Referência - Prova de Conceito, fls. 667 - 702;
 53. Anexo II - Modelo de Proposta de Preços, fls. 703;
 54. Anexo III - Declarações, fls. 704 - 706;
 55. Anexo IV - Minuta de Contrato, fls. 707 – 718;
 56. Memorando nº 816/2023 CPL à PROGEM – Solicitação de Parecer Jurídico,
subscrito por Pedro Emanuel Silva – Presidente da CPL.

Estimativa máxima para a contratação: R\$ 416.223,00 (trezentos e quarenta e nove mil, cento e cinquenta e cinco reais, e sessenta e seis centavos).

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Inicialmente, registre-se que a manifestação que se seguirá limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, tomando-se por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, que até a presente data contém **718 (setecentos e dezoito) laudas**.

No caso concreto, trata-se de Processo Licitatório nº 107/2023, na modalidade Pregão Eletrônico nº 031/2023, visando à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de tecnologia da informação para disponibilização, mediante cessão de direito de uso por tempo determinado, de uma Solução Informatizada Integrada para Gestão Tributária Municipal, incluindo os serviços de suporte técnico e manutenção, destinada a atender as necessidades de serviços da administração tributária da Secretaria de Finanças e demais órgãos da Prefeitura Municipal de Camaragibe que façam uso do sistema.

Pontua-se ainda que este Processo Licitatório já fora análise desta Procuradoria, a qual emitiu a Cota Licitatória nº 057/2023/PROGEM com as seguintes orientações:

- i. Entende-se que o Termo de Referência, apesar de aprovado pelo Secretário de Administração não substitui o documento específico e formal de formalização da demanda nem a autorização formal e específica do ordenador de despesas competente para abertura do processo licitatório, os quais devem ser anexados aos autos;
- ii. Orienta-se que seja revista a composição do valor da licitação, pautando-se na Resolução Conjunta CGM nº 001/2020;
- iii. Deve ser emitida Declaração de Bem Comum (específica), para que seja atestada regularidade e pertinência da modalidade de licitação indicada (pregão) diante da especificação técnica, a ser descrita de forma expressa, quanto à natureza comum dos bens/serviços a ser licitado, no termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2002;
- iv. Caso o serviço possua natureza continuada, como historicamente se verifica no município, é essencial que seja qualificado tecnicamente como contínuo, descrevendo-se tal característica tanto no TR como no Edital;
- v. Deve ser anexada a Portaria de Nomeação de Pregoeiros e Equipe de Apoio da Comissão Permanente de Licitação que se responsabilizará pelo presente Pregão Eletrônico;
- vi. Retificações no Termo de Referência;
- vii. Retificações no Edital.

Pois bem, passa-se a análise.

2.1. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA E AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA/CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL:

Inicialmente, esclarece-se que na esfera Municipal habitualmente o documento que materializa a formalização da demanda é o SMS. Percebe-se que, cronologicamente, o documento de formalização da demanda precede o Termo de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Referência, sendo expedido pelo órgão responsável pela demanda do objeto em questão e é neste que se indica a necessidade de contratação do serviço e sua respectiva quantidade.

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) é o documento inicial para dar início a um processo de aquisição de produtos ou serviços e este não se confunde com o TR ou Projeto Básico.

Desta forma, em atendimento o item da Cota Licitatória nº 057/2023/PROGEM, a qual orientou que fosse anexo as autos o Documento de Oficialização da Demanda, o Memorando nº 164/2023/DGAT/SETRI tratou de esclarecer:

A formalização do pedido de abertura do processo licitatório ocorreu em 27 de outubro de 2023 através do memorando n. 147/2023-SETRI constando nos autos na página 02.

O encaminhamento para CPL foi através do memorando nº 242/2023-SEFIN constando nos autos na página 248.

Registre-se ainda que a dispensa da assinatura da Prefeita é regular nos casos em que o Secretário da pasta responsável também seja ordenador de despesas e tenha, portanto, autonomia para realizar isoladamente a referida autorização para contratação.

No caso dos autos, foi anexada Autorização para realização de Processo Licitatório, subscrita por Gilvani José Cordeiro Cavalcante, às fls. 417, que dispõe de autorização para abertura do Processo Licitatório.

Não obstante, o Decreto Municipal nº 32/2023 dispõe sobre contingenciamento de despesas, procedimentos Contábeis, orçamentários, financeiros e administrativos para fechamento do exercício de 2023 e dá outras providências, estabeleceu em seu art. 2º:

Art. 2º Fica desautorizado a geração de despesas novas a partir do dia 16 de novembro de 2023, até o encerramento do corrente exercício, sem autorização da Prefeita, exceto as despesas necessárias ao cumprimento do art. 212 e 212-A da Constituição Federal e do art. 7º da Lei Complementar nº 141, de 2012, relativos à aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde. (g.n.)

Neste sentido, apesar do procedimento licitatório em questão ter sido iniciado anteriormente ao contingenciamento de despesas, o Empenho do mesmo será emitido dentro do período de contenção. **Sendo assim, orienta-se que seja emitida**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Autorização para Realização de Processo Licitatório, devidamente subscrita por Nadegi Alves de Queiroz - Prefeita do Município de Camaragibe, nos termos do art. 2º, do Decreto Municipal nº 32/2023.

2.2. DA ANÁLISE JURÍDICA. PREGÃO ELETRÔNICO.

Sobre o pregão, destaca-se que consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/02 para a **aquisição de bens e serviços comuns** no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido Diploma Legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles *cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

O pressuposto legal para o cabimento do pregão, destarte, **é a caracterização do objeto do certame como “comum”**, ou seja, que este possua um padrão de desempenho e qualidade passível de definição objetiva em edital, através de especificações usuais do mercado, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002.

Assim, o enquadramento do objeto da licitação como aquisição de bens/serviços comuns, por sua vez, implica a análise do mercado e do conhecimento dos padrões de desempenho e de qualidade estabelecidos.

No que tange à natureza do objeto a ser licitado mediante o presente Pregão Eletrônico em apreço, pontuou-se no Memorando nº 164/2023/DGAT/SETRI:

c) **“2.3.DECLARAÇÃO DE BEM COMUM”**
Esclarecemos que tanto no ETP (nos autos página 05, Necessidade da Contratação) quanto no TR, (nos autos página 90, Justificativa) contem a informação que o objeto da licitação tem natureza continuada e aperfeiçoamos a especificação, de forma expressa, a natureza de bem comum, nos termos do art. 1º da lei 10.520/2002.

Não obstante, apesar de disposto no ETP e no TR conforme supramencionado, **recomenda-se ainda que seja devidamente acostada aos autos Declaração de Serviço Comum de forma específica, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2002.**

Outrossim, A Portaria nº 09/2023 – Designa Pregoeiros e Equipe de Apoio da Comissão Permanente de Licitações do Município de Camaragibe, encontra-se às fls. 399.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

No que tange ao modelo de contratação, o Pregão Eletrônico pode ser realizado através de sua forma tradicional ou em Registro de Preços, a depender da precisão da demanda. Aqui pontua-se que a incerteza que abrange a contratação não é uma característica que envolve apenas a demanda potencial, pois as efetivas também podem apresentar um tipo específico de incerteza (ou imprecisão) não quanto à sua efetiva ocorrência, mas quanto à sua dimensão, o que refletirá diretamente sobre a quantidade da solução (objeto) necessária para atender à necessidade. Assim, ***uma demanda pode ser certa ou incerta, bem como precisa e imprecisa.***

A incerteza qualifica a própria existência da demanda ou o seu momento de ocorrência, e a imprecisão, a sua quantidade. A quantidade da demanda reflete diretamente sobre a do objeto. ***É preciso distinguir bem as coisas e ter a clareza de que a incerteza não é em relação à solução (objeto), mas sim em relação à demanda.*** É evidente que o objeto pode ser impreciso na sua quantidade; mas tal imprecisão, em princípio, não decorre da natureza do objeto, e sim da natureza da própria demanda, pois é ela que impede a sua quantificação.

No entanto, não se deve confundir incerteza com imprecisão, ainda que as duas possam se relacionar. Uma demanda é incerta quando não é possível saber se ela ocorrerá ou mesmo definir o momento da sua ocorrência; ***será rotulada de imprecisa quando não for possível definir a sua quantidade.*** Mas tanto a incerteza quanto a imprecisão da demanda dependem de evento ou condição futura.

Sendo assim, observa-se pois tanto no sistema tradicional como no registro de preços existe uma condição objetiva que norteia a relação contratual. A diferença é que, no modelo de contratação tradicional, a condição objetiva é certa e previamente definida, ou seja, ela não depende de evento futuro. Por outro lado, no registro de preços, o contrato somente será cumprido se a condição, que é objetiva, vier a ocorrer, de fato. Assim, se ela ocorrer, o negócio será obrigatoriamente cumprido; caso contrário, não.

Nesse sentido, o modelo de contratação tradicional deve ser adotado sempre que o acordo de vontades não depende da ocorrência de condição ou evento futuro para a necessária execução do ajuste, a utilização deste modelo implica na assunção de uma ***obrigação contratual certa.*** Por outro lado, o registro de preços traduz o modelo de contratação cujo acordo de vontades fica condicionado por um acontecimento ou situação cuja efetiva ocorrência é incerta e independe do querer de quem planeja.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

No caso em questão, observa-se uma situação que envolve certeza em relação ao momento da efetiva necessidade do encargo (objeto) e da sua exata quantidade, conforme apresentado no Estudo Técnico Preliminar, subscrito por Gilvani José Cordeiro – Secretário de Finanças, às fls. 03 - 26, veja-se:

7. Justificativas para o parcelamento ou não da solução

Optou-se pela contratação única dos subsistemas pela Secretaria de Finanças, tendo em vista a interação e integração dos itens da licitação, evitando sistemas fornecidos por empresas distintas e que não conseguem se integrar ou se integram de forma precária. Fica, assim, inviável tecnicamente realizar um contrato para cada grupo de subsistema.

Tal agrupamento facilitará a gestão do contrato e a fiscalização dos serviços prestados, porém terão gestores e fiscais do contrato sob a responsabilidade da Secretaria de Finanças e Procuradoria Geral do Município. O agrupamento propiciará ainda uma maior participação de empresas interessadas, alcançando maior competitividade ao certame, que proporcionará um ganho de escala uma vez que a prestação dos serviços que contemplam apenas um item poderia não despertar interesse por parte das empresas. Dessa forma, os itens agrupados em único lote permitem ao fornecedor, detentor do melhor lance, ofertar preços bem vantajosos para a Administração Pública na presente contratação. O não parcelamento do objeto, neste caso, se demonstra técnica e economicamente viável e não tem finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa somente, assegurar a gerência segura da contratação e, principalmente, assegurar, não só a mais ampla competição necessária em um processo licitatório, mas também a atingir a sua finalidade e efetividade, de atender a contento às necessidades da Administração Pública.

5. Estimativa de quantidade – Memória de cálculo

ITEM	ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS	UND	QUANT
01	IMPLANTAÇÃO, MIGRAÇÃO DE DADOS, CUSTOMIZAÇÃO, PARAMETRIZAÇÃO E TREINAMENTO	VB	—
02	LOCAÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, MANUTENÇÃO E SUPORTE TÉCNICO	MÊS	12

2.3 TERMO DE REFERÊNCIA

Quanto ao Termo de Referência, o órgão ou entidade interessada, através de servidor identificado (com nome, matrícula e assinatura), deve indicar, de forma clara, concisa e objetiva:

- a) a necessidade do órgão e a especificação do objeto a ser contratado, com a definição das características básicas de cada produto (tamanho, cor, capacidade, modelo etc.) ou do serviço;
- b) os critérios de aceitação do objeto;
- c) a estratégia de suprimento ou metodologia;
- d) o cronograma físico-financeiro (se for o caso);
- e) os prazos de execução e de recebimento provisório e definitivo;
- f) os prazos e forma de pagamento;
- g) os deveres das partes;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

- h) os procedimentos de fiscalização e de gerenciamento do contrato;
- i) os requisitos de qualificação exigidos da futura contratada;
- j) a garantia (se for o caso);
- k) as sanções aplicáveis e todas as demais condições.

Conforme consta nos autos, foi acosto novo Termo de Referência, com as devidas retificações apontadas na Cota Licitatória nº 057/2023, e regularmente assinado por Marcos Eduardo Bezerra – Secretário Executivo de Tributos/ Responsável pelo Termo de Referência, Paloma Cordeiro – Diretora Geral de Adm. Tributária/ Responsável pelo Termo de Referência, Rildo Arquino – Diretor Geral de Tecnologia da Informação/ Responsável pelo Termo de Referência, Givanildo José Cordeiro – Secretário de Finanças/ Ordenador de Despesas, fls. 418 - 512.

Considerando o item 01 do Termo de Referência, **delimita-se o objeto como contratação de empresa especializada para prestação de serviços de tecnologia da informação para disponibilização, mediante cessão de direito de uso por tempo determinado, de uma Solução Informatizada Integrada para Gestão Tributária Municipal, incluindo os serviços de suporte técnico e manutenção, destinada a atender as necessidades de serviços da administração tributária da Secretaria de Finanças e demais órgãos da Prefeitura Municipal de Camaragibe que façam uso do sistema.**

No que tange às exigências de qualificação técnica, estas apenas se justificam a bens e serviços caracterizados como algum nível de complexidade que justifique a correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

Ou seja, para que sejam legitimamente estabelecidas exigências de qualificação técnica, mostra-se indispensável a respectiva justificação quanto à exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional aos licitantes, a qual deve se restringir apenas ao mínimo necessário para cumprimento do objeto licitado, conforme Súmula nº 263 do TCU:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Desta forma, observa-se que consta no Item 09 do Termo de Referência, fls. 483 - 485:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

9. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

9.1 As empresas licitantes deverão apresentar os seguintes documentos relativos à qualificação técnica:

9.1.1 Apresentação de, no mínimo, 01 (um) Atestado de qualificação técnica emitido em papel timbrado, por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a Licitante executou serviços similares ou compatíveis em características, quantidades e prazo com o objeto licitado, tendo implantado a Solução em municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) imóveis e declarando que o sistema proposto está ou esteve em execução com desempenho plenamente satisfatório.

9.1.1.1 O cadastro Imobiliário Fiscal, com aproximadamente 65.000 (sessenta e cinco mil) inscrições é utilizado para o lançamento de tributos que incidem sobre o patrimônio, dentre eles: o IPTU, ITBI, TRSD, CIP. A quantidade mínima de imóveis cadastrados visa a garantir a eficiência dos procedimentos em lote para lançamento, cobrança e execução dos créditos dos tributos imobiliários.

9.1.2 Apresentação de no mínimo 01 (um) Atestado emitido, em papel timbrado, por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a Licitante executou ou executa serviços similares ou compatíveis em características, quantidades e prazo com o objeto licitado, atestando que a Solução contratada está integralizada com outro(s) sistema(s) de informática em execução em outro(s) órgão(s) ou unidade(s) da pessoa jurídica de direito público ou privado emitente do Atestado, especificando o(s) sistema(s) integralizado(s).

9.1.2.1 O atestado solicitado visa garantir a integração mínima entre o sistema licitado com o Simples Nacional, sistema contábil, sistema de licenciamento de empresas, sistema de autorizações, permissões ou concessões públicas, dentre outros.

9.1.3 Apresentação de, no mínimo, 01 (um) Atestado emitido, em papel timbrado, por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a Licitante executou ou executa serviços similares ou compatíveis em características, quantidades e prazo com o objeto licitado, atestando que a Solução contratada está integralizada com JUCEPE (Junta Comercial de Pernambuco), via webservice, quanto a REDESIM, na automatização dos processos de inscrição, alteração e baixa das pessoas jurídicas e demais entidades (entes econômicos).

9.1.3.1. O Cadastro Mercantil (ou Mobiliário) de Contribuintes de Camaragibe que conta com aproximadamente 26.000 (vinte e seis mil) inscrições de pessoas físicas e jurídicas é retroalimentado por informações decorrentes de convênios com outros entes públicos, a exemplo da JUCEPE que integra o



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

sistema REDESIM ao Sistema Informatizado de Administração Tributária Municipal atual. Portanto, a referida integração é imprescindível ao pleno funcionamento e atualização dos dados, sem o qual não há como cumprir os termos do referido convênio.

Especialmente no tocante ao item 16.2, o TCU determinou, no Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário, o seguinte:

Em futuras licitações, ao exigir quantitativos mínimos para fim de comprovação da capacidade técnico-profissional das licitantes (art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93), apresente a devida motivação dessa decisão administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame. (Grifamos.)

Desta forma, é observa-se que fora devidamente formulada a respectiva justificativa para a previsão do item 9 do Termo de Referência, replicado no item 10.3 do Edital, destas exigências de qualificação técnico-profissional, demonstrando sua adequação ao nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos, estando devidamente dispostas no item 9.1.1.1, 9.1.2.1, 9.1.3.1 do Termo de Referência, orienta-se tão somente que tais justificativas sejam devidamente replicadas na Minuta do Edital.

Outrossim, observa-se que fora devidamente retificado, conforme orientação da Cota Licitatória nº 057/2023/PROGEM o item 12.14, bem como item 33 do Termo de Referência, que trata as penalidades e reajuste, respectivamente.

2.4. DA FORMAÇÃO DE PREÇOS DA LICITAÇÃO:

A estimativa prévia do valor da contratação através dos seguintes meios de pesquisa:

- (a) portal de compras governamentais;
- (b) mídia especializada e sítios eletrônicos;
- (c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e;
- (d) cotação com fornecedores.

Nesse sentido, a Resolução Conjunta CGM nº 001/2020 dispõe expressamente a ordem de prioridade a ser seguida para a formação de preço das licitações municipais neste Município de Camaragibe:

Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- 1 - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepreuos.plamyamenlo.gou.br>, desde que as cotações



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório. No caso de medicamentos e produtos para a saúde, a pesquisa deve ser realizada inicialmente no Banco de Preços em Saúde (BPS), disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, observado o mesmo lapso temporal indicado para as pesquisas realizadas no Painel de Preços;

II - portal do Banco de Preços (www.bancodeprecos.com.br), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos e especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

V - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos 1, II e III do caput deste artigo.

Apenas quando não seja possível se formar o orçamento referencial com base nas mencionadas fontes de pesquisa, ou seja, quando a única maneira de compor o preço referencial for por meio de cotações de mercado, o responsável técnico pela pesquisa deverá certificar e demonstrar tal inviabilidade nos autos.

A estimativa deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional. A cotação de preços no mercado deverá conter pelo menos, 3 (três) orçamentos, exceto impossibilidade ou inexistência no mercado, o que deve ser expressamente justificado.

As cotações devem apresentar, necessariamente, o preço unitário e total, o nome da empresa consultada, o nº da inscrição no CNPJ, endereço e telefone comerciais, nome e assinatura da pessoa responsável pelo conteúdo e validade da proposta, conforme inciso II, §3º do art. 4º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

Deve ser elaborada e autuada planilha que consolide a consulta de mercado realizada e reflita a média dos preços obtidos, desconsiderando-se os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, conforme parâmetros constantes no art. 6º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

A planilha orçamentária, assim como as cotações diretas realizada junto às



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

empresas do ramo, devem estar ordenadas em conjunto e conter, obrigatoriamente, o atesto do setor técnico competente que as realizou.

A estimativa serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa a ser contratada e, ainda, como parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, mediante declaração de inexecutabilidade ou desclassificação das propostas.

No caso concreto, a Cota Licitatória nº 057/2023 pontuou os seguintes fatos:

Ocorre que, no caso concreto, a formação de preço da licitação elaborada sob a responsabilidade do Diretor do Departamento de Compras João de Deus Barros, conforme Planilha Orçamentária de Média de Preços acostada às fls. 29, considerou na composição do preço médio 3 valores diferentes da mesma empresa (TINUS INFORMÁTICA LTDA) em diferentes contratos.

A inclusão de 3 preços diversos da mesma empresa para composição do preço médio da licitação enseja questionamento tanto da adequação do serviço (quantidade e tipo de serviço) utilizado como parâmetro em face do objeto da licitação (percebendo-se há variação de até R\$ 11.000,00/mês entre os preços cotados da referida empresa), assim como, a própria regularidade da média de preço encontrada, haja vista que não se poderia considerar para média de preço valores advindos de vários contratos do mesmo prestador de serviços.

Neste toar, o Memorando nº 164/2023/DGAT/SETRI realizou os seguintes esclarecimentos:

Com a devida vênia, entendemos que essa premissa é equívoca.

Primeiro, que as cotações dos preços praticados pela empresa TINUS INFORMÁTICA LTDA não foram os únicos que integraram a composição de preços, tendo sido acompanhada por mais três empresas, totalizando quatro, que são as que seguem:

- TINUS INFORMÁTICA LTDA.
- FIORILLI SOFTWARE LTDA.
- STAF SISTEMAS LTDA.
- TRIBUTOS INFORMÁTICA LTDA.

Assim, não sendo a empresa TINUS INFORMÁTICA LTDA a única cotada, não há qualquer razão para que sejam desconsiderados os preços por ela praticados.

Segundo, porque a coleta dos preços praticados pela empresa TINUS INFORMÁTICA LTDA foi realizada a partir de contratos vigentes, e não de pedido de cotação direta – o que reforça a legitimidade dos preços praticados – de municípios integrantes da Região Metropolitana e do Agreste, respectivamente:

A diferença reside no preço praticado no Município de Ipojuca, e no Município de Garanhuns, que são municípios com realidades bastante distintas! Perceba, por exemplo, que o preço praticado em Ipojuca e no Cabo de Santo Agostinho – que têm realidades semelhantes – são bastante próximos.

Tal variação é natural, pois não se pode comparar – para fins de identificação de “disparidade” – um preço praticado num município de interior que tem demandas mais reduzidas do que os municípios da Região Metropolitana.

Dessa forma, com a devida vênia, entendemos por descabida a observação realizada.

Terceiro, e por fim, a composição do preço é algo inerente ao serviço e si, e não às empresas. Assim, o que se apurou foram os preços praticados por diversas empresas em diversos contratos, inclusive da mesma empresa em contratos diferentes, a fim de se apurar – um reforço na confirmação! – de que o preço considerado para o procedimento é, de fato, compatível com o mercado.

Dessa forma, com a devida vênia, entendemos que a observação realizada não é pertinente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Sendo assim, observa-se a média de preços elaborada sob a responsabilidade do Diretor do Departamento de Compras João de Deus Barros, conforme Declaração acerca de razoabilidade de preços, acostada às fls. 30, a qual atesta que os valores bases para a licitação foram coletados através do Banco de Preços, empresas e contratos com outros entes públicos, (...) se enquadram com os valores praticados no mercado e apresentam-se vantajosos para Administração Pública.

2.5. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

No que se refere dotação orçamentária, apesar de ter sido apresentado Aviso de Movimento - Bloqueio de Despesa, sequência: 32617, no valor de R\$ 416.223,00 (quatrocentos e dezesseis mil, duzentos e vinte e três reais), às fls. 247, o qual certifica que a despesa correrá na seguinte dotação:

SEQUÊNCIA ORÇAMENTÁRIA:	
Número: 163	
Unidade gestora: 1 - Prefeitura Municipal de Camaragibe	
Orgão orgam.: 2000 - PODER EXECUTIVO	
Un. orgam.: 2018 - SECRETARIA DE FINANÇAS	
Função: 4 - Administração	
Subfunção: 122 - Administração Geral	
Programa: 1020 - Gestão Orçamentária e Financeira da Prefeitura	
Ação: 2.83 - Realizar os lançamentos contábeis no sistema de arrecadação tributária	
Despesa: 230 - 3.3.90.39.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	
Elemento: 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	
Fonte recurso: 1 - 1.501.0000 Recursos ordinários não destinados a contrapartidas	
Importa este movimento o valor de: quatrocentos e dezesseis mil e duzentos e vinte e três reais.	Valor: 416.223,00
	Id-Usa: 1.501.0000

No entanto, é indispensável que seja acostado aos autos Nota de Empenho face as despesas estimadas.

2.6. DO EDITAL E MINUTA DO CONTRATO

Pontua-se aqui que o Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro.

Por sua vez, verifica-se que fora devidamente realizada as retificações dispostas na Cota Licitatória nº 057/2023, sendo observado na Preâmbulo da Minuta do Edital de Licitação, às fls. 571, o exato valor estimado de contratação, quer seja R\$ 416.223,00 (quatrocentos e dezesseis mil, duzentos e vinte e três reais).

Ademais, analisando-se a minuta contratual acostada às fls. 707/718, certifique-se a secretaria demandante que a mesma encontra-se adequada às previsões constantes no respectivo Termo de Referência, conforme ora pontuado na Cota Licitatória nº 057/2023, sendo ainda necessário que se proceda com a oposição das assinaturas de seus responsáveis técnicos e aprovação do ordenador de despesas competente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Outrossim, orienta-se ainda que **seja devidamente disposto na Minuta Contratual a possibilidade de renovação do Prazo de Vigência**, conforme estipulado no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/93

2.7. PRINCÍPIO DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Por fim, é válido ressaltar que de acordo com o princípio da segregação de funções, devem ser designados servidores distintos para atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade dos atos administrativos.

Tal princípio defluía dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa já consagrado pela doutrina e jurisprudência (a exemplo do Acórdão 5615/2008-TCU-Segunda Câmara (relator ministro Raimundo Carreiro) e, agora, com a nova lei de licitação e contratos, virou norma no art. 5º da Lei 14.133/2021. De acordo com o TCU, é necessário:

"(...) Identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas".

Conclui-se, pois, que é necessário verificar quais dessas competências podem ser exercidas por agentes diversos para que, assim, reforce-se a segurança quanto a eventual risco de ocultação de erros, conflito de interesses e ocorrência de fraudes.

Desta forma, alerta-se, desde já, para que seja observado o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa,

¹ Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, 2020



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2019.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opina-se pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA** para realização da licitação do Processo Licitatório nº 107/2023, na modalidade Pregão Eletrônico nº 031/2023, tipo menor preço global, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de tecnologia da informação para disponibilização, mediante cessão, de direito de uso por tempo determinado, de uma Solução Informatizada Integrada para Gestão Tributária Municipal, incluindo os serviços de suporte técnico e manutenção, destinada a atender as necessidades de serviços da administração tributária da Secretaria de Finanças e demais órgãos da Prefeitura Municipal de Camaragibe que façam uso do sistema, desde que **anteriormente** à sua publicação, ainda na fase interna, sejam adotadas as seguintes providências:

- a. Não obstante, apesar de disposto no ETP e no TR a caracterização da contratação em questão como serviço comum, **recomenda-se ainda que seja devidamente acostada aos autos Declaração de Serviço Comum de forma específica, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2002;**
- b. Observa-se que fora devidamente formulada a justificativa para a previsão do item 9 do Termo de Referência, replicado no item 10 .3 do Edital, que trata das exigências de qualificação técnico-profissional dos licitantes, demonstrando sua adequação ao nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos, **estando devidamente dispostas no item 9.1.1.1, 9.1.2.1, 9.1.3.1 do Termo de Referência, orienta-se tão somente que tais justificativas sejam devidamente replicadas na Minuta do Edital.**
- c. Apesar de ter sido apresentado Aviso de Movimento - Bloqueio de Despesa, sequência: 32617, no valor de R\$ 416.223,00 (quatrocentos e dezesseis mil, duzentos e vinte e três reais), às fls. 247, é indispensável que **seja acostado aos autos Nota de Empenho face as despesas estimadas;**
- d. Analisando-se a minuta contratual acostada às fls. 707/718, **certifique-**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

se a secretaria demandante que a mesma encontra-se adequada às previsões constantes no respectivo Termo de Referência, conforme ora pontuado na Cota Licitatória nº 057/2023, sendo ainda necessário que se proceda com a oposição das assinaturas de seus responsáveis técnicos e aprovação do ordenador de despesas competente;

e. Outrossim, orienta-se ainda que **seja devidamente disposto na Minuta Contratual a possibilidade de renovação do Prazo de Vigência**, conforme estipulado no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

f. Ressalta-se é essencial se zelar pela uniformidade das previsões do Termo de Referência, minuta de contrato e Edital, inclusive quanto à descrição técnica dos serviços a serem contratados.

Restituam-se os autos ao órgão consulente (CPL).

Camaragibe, 14 de dezembro de 2023.

Atenciosamente,

Natalia F. de Menezes Maciel

Natalia Ferraz de Menezes Maciel
Procuradora Municipal