



Município de Capanema - PR  
Procuradoria Geral do Município

---

**PARECER JURÍDICO N° 120/2022/2ª PGM**

**INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitações**

**ASSUNTO: Análise às Impugnações ao Edital apresentada pela empresa Elotech Gestão Pública Ltda. na Tomada de Preços nº 10/2022.**

**EMENTA:** IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. INSURGÊNCIA QUANTO A MODALIDADE DE LICITAÇÃO ELEITA / QUANTO A INEXISTÊNCIA DE VALOR COM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS DE CONVERSÃO IMPLANTAÇÃO E TREINAMENTO DE PESSOAL / QUANTO A INCLUSÃO NO OBJETO LICITADO DE SOFTWARE E EQUIPAMENTOS DE CONTROLE DE PONTO ELETRÔNICO. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO. PARECER JURÍDICO PELA MANUTENÇÃO DO EDITAL COM ACOLHIMENTO DA EXCLUSÃO DO ITEM RELATIVO AO SOFTWARES E EQUIPAMENTOS DE CONTROLE DE PONTO ELETRÔNICO.

**1. CONSULTA:**

A Presidente da Comissão Permanente de Licitações encaminhou ao processo licitatório à PGM para análise da Impugnação ao Edital, apresentada pela empresa Elotech Gestão Pública Ltda, no qual se insurge a diversas disposições do edital alegando direcionamento da licitação a atual empresa contratada, alega inadequação da modalidade licitatória eleita, inexistência de valor com relação aos serviços de conversão, implantação e treinamento de pessoal, bem como quanto a inclusão no objeto licitado de software e equipamentos de controle de ponto eletrônico. Ao final, pugna pela retificação do instrumento convocatório.

Instada, a Secretaria de Administração apresentou manifestação quanto ao teor sobre a Impugnação ao Edital.

Em seguida, o PA foi encaminhado a Procuradoria para emissão de Parecer Jurídico. É o relatório.

**2. PARECER:**

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.



Município de Capanema - PR  
Procuradoria Geral do Município

---

Importante asseverar, que todo procedimento deverá observar a legislação mencionada no corpo deste parecer, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços ou bens entendidos como necessários.

**2.1. Da Tempestividade:**

Analisando as Impugnações em análise, este Órgão aferiu sua tempestividade, portanto, passa-se a análise.

**2.2. Da Impugnação ao Edital:**

Considerando o teor técnico das alegações apresentadas na Impugnação, instada a Secretária de Administração apresentou a seguinte manifestação:

**“MANIFESTAÇÃO À IMPUGNAÇÃO TOMADA DE PREÇOS 10/2022**

Vimos através desta prover informações sobre o Processo Tomada de Preços.

**Da Modalidade:**

A escolha pela entidade desta modalidade e o tipo de licitação no presente processo licitatório está amparada na própria previsão legal, exarada na Lei Geral de Licitações (Lei nº 8666/93), por meio do artigo 45, § 4º, ao dispor o seguinte:

“Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.”

A partir do texto legal, observa-se que a própria Lei Geral de Licitações prevê que nas licitações destinadas para contratação de serviços de informática (como é o caso em discussão), seja adotado o critério de julgamento tipo técnica e preço.

Ademais, em que pesa haver decisões tanto por parte do TCU da União como por parte do TCE-PR, assim como a Nota Técnica SEFTI/TCU nº 02/2008, os quais recomendam a utilização da modalidade pregão e tipo menor preço para bens e serviços de uso comum, assim como a utilização desta modalidade nos casos que possui o objeto da licitação, o licenciamento ou locação de software para gestão pública, pensando na maior celeridade e



Município de Capanema - PR  
Procuradoria Geral do Município

---

no preço, com a devida vênia, este entendimento não merece ser aplicado neste caso.

Deve-se ter cautela em relação a preferência pela aplicação da modalidade pregão no caso do objeto da licitação for um licenciamento de software, pois como bem disse o Relator do Processo sob o nº 553572/2009, emitido pelo TCE-PR por meio do Acórdão nº 1841/2009, vejamos:

*“A presente licitação envolve os serviços de desenvolvimento e manutenção. **Embora se reconheça que esses objetos apresentam certa natureza intelectual, porque envolvem o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de produtos, sendo, daí passíveis de serem contratados por licitação do tipo “técnica e preço”, este Tribunal tem estimulado a adoção da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, sempre que possível, em decorrência das comprovadas vantagens que vem apresentando, respeitando-se, todavia, as peculiaridades de cada caso.***

***Assim, o órgão licitante deve avaliar, em cada processo licitatório que realizar, se as necessidades específicas e particularidades do objeto possibilitam enquadrá-lo como “serviço comum”, justificando adequadamente a sua decisão, caso adotada em sentido contrário, no processo administrativo pertinente. (g.n.)”***

A partir do exposto acima, ao lançar o Processo Licitatório em discussão sob a modalidade Tomada de Preços, tipo Técnica e Preço nº 10/2022, entendeu que os critérios e necessidades inerentes ao objeto da licitação sendo mais específicos e complexos, por tratar-se de uma solução na qual tenha que se adequar a realidade de todos os atos administrativos da entidade, em razão que estamos falando de sistemas de gestão pública, como por exemplo: módulo de Contabilidade Pública, módulo de Recursos Humanos e Folha de Pagamento, módulo de Licitação e Compras, módulo de Tramitação de Processos e Protocolo, módulo de Portal da Transparência, módulo de Tributação, módulo de Nota Fiscal Eletrônica, módulo de Almostrarifado, módulo Controle Patrimonial, dentre muitos outros, embasou a escolha por esta modalidade, em virtude de ser um serviço de natureza intelectual e especializado, uma vez que a demanda cria uma gama de soluções e não traz um serviço comum na qual possui como objeto um simples serviço de software “de prateleira” no mercado, o que acarretaria na utilização da modalidade Pregão sob o tipo menor preço.

Ademais, é importante acrescentar o fato de existirem inúmeras empresas do ramo de softwares para a gestão pública municipal integrada no setor administrativo do Estado do Paraná, assim como dos demais Estados da República Federativa do Brasil, contudo, é faculdade de cada licitante deste ramo de atividade comercial avaliar a viabilidade ou não da sua participação em um Certame lançado e devidamente publicado.

Caso a modalidade escolhida para esse tipo de objeto for o Pregão, esta escolha estaria equivocada, tendo em vista que o software de gestão pública não é um produto de bem de uso comum, o qual seria aquele produto simplesmente entregue ao licenciado e pronto para uso (cita-se um exemplo clássico de software comum, o Windows), pelo contrário, o software de licenciamento para a gestão pública necessita de inúmeras modificações, correções, atualizações, ajustes em atendimento aos requisitos legais da própria entidade, ante a existência do Código Tributário Municipal e Estatuto dos Servidores Públicos, solicitações da própria administração, adequações,



**Município de Capanema - PR**  
**Procuradoria Geral do Município**

---

acréscimo de soluções, manutenção habitual, assim como treinamentos para capacitação, dentre outros, objetivando atender não apenas as demandas exigíveis pela Egrégia Tribunal de Contas do Estado do Paraná no que tange ao cumprimento da agenda de obrigações e a Prestação de Contas Anual, mas também a necessidade e interesse da entidade licitante, as quais devem ser atendidas.

Ademais, é válido ressaltar que a escolha pela modalidade Tomada de Preços, tipo Técnica e Preço sob o nº 10/2022 pelo nosso Município, está em consonância também com o exarado no art.3º da Lei Geral de Licitações e art.37, XXI da Constituição Federal de 1988, em razão de almejar atingir a proposta mais vantajosa para a administração pública, no intuito de obter o produto que melhor atenda as particularidades e exigências legais e do Município de Capanema - PR, ficando cristalino a aplicação e observância ao Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Por conseguinte, conclui-se que o objeto licitado na modalidade Tomada de Preços pelo Município de Capanema - PR é um software customizável, na qual é ajustado à necessidade e realidade desta entidade, vez que cada órgão licitante possui sua peculiaridade do que efetivamente venha a utilizar dos softwares licenciados pela empresa vencedora do certame, podendo contemplar todos os módulos ou parte deles com fim de atender a todas as exigências e cobranças exigidas pela legislação vigente e também pela Egrégia Corte de Contas, sendo justificável a aplicação desta modalidade e tipo de licitação para este determinado objeto.

**Da Orçamentação:**

Quanto a falta de orçamentação devido a conversão, implantação e treinamento de pessoal, o Município não tem nenhuma influência sobre os orçamentos recebidos (conforme link referente a Fase Interna 2, <https://www.capanema.pr.gov.br/attachments/article/12540/FASE%20INTERNA%2002.pdf>), sendo que estes são recebidos via e-mail e qualquer empresa que os receba possa enviá-los. Ou seja, qualquer empresa que forneça orçamento é possibilitada de zerar quaisquer itens de seu orçamento, visto que a perda financeira é responsabilidade de quem realiza o orçamento, ou seja, da própria empresa.

Vale ressaltar que o Processo de Tomada de Preços acontece em forma de envelope lacrado, ou seja, existe uma concorrência clara, visto que os licitantes não sabem o valor que seus concorrentes irão lançar. Sendo assim, é um processo totalmente às cegas, pois qualquer empresa que tenha interesse em vencer o certame pode fazê-lo e para isso é preciso respeitar os valores de orçamentos que se apresentam no Edital, mesmo que para isso não receba valores de implantação, conversão e treinamento.

Segue como exemplo o Edital de P.E. 46/2022 do Município de Salto do Lontra, onde é possível verificar no item 35, Serviços de implantação, migração e treinamento “somente será pago pelos serviços de implantação e migração caso a vencedora do certame seja diferente da atual prestadora de serviços”. <http://191.243.48.113:8081/pronimtb/index.asp?acao=1&item=2>, segue print da tela,



Município de Capanema - PR  
Procuradoria Geral do Município

|   |    |       |                                                                         |      |    |           |           |
|---|----|-------|-------------------------------------------------------------------------|------|----|-----------|-----------|
| 1 | 35 | 25751 | Serviço de implantação, migração e treinamento "somente será pago pelos | 1,00 | Un | 43.994,00 | 43.994,00 |
|---|----|-------|-------------------------------------------------------------------------|------|----|-----------|-----------|

*Administração Municipal*

Tel.: (46) 3538-1177 - Cx. Postal, 31 - Rua Prefeito Neuri Baú, 975 - Salto do Lontra - Paraná



**Município de Salto do Lontra**

Estado do Paraná

CNPJ 76.205.707/0001-04

Paço Municipal Prefeito Dr. Wilson J. S. Nunes

|   |    |       |                                                                                                                       |        |    |        |           |
|---|----|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----|--------|-----------|
|   |    |       | <i>serviços de implantação e migração caso a vencedora do certame seja diferente da atual prestadora de serviços"</i> |        |    |        |           |
| 1 | 36 | 25752 | Suporte técnico                                                                                                       | 600,00 | Hs | 150,00 | 90.000,00 |

ou seja, o Município em questão entende que se o Software já está sendo utilizado não existe necessidade de cobrar pela implantação, migração e treinamento.

Outro fato importante é que nesta mesma licitação percebe-se que a única empresa a participar é a empresa que ora fornece o sistema, sendo assim, não é fato que um certame do tipo Tomada de Preços seja direcionado para esta ou aquela empresa, visto que isso pode acontecer no Pregão Eletrônico, como percebemos no certame citado, segue link para conferência da ata, <http://191.243.48.113:8081/pronimtb/index.asp?acao=1&item=2&visao=2&anoproc=2022&nrproc=114&numpaghist=1>.

Sendo assim, caso uma empresa tenha realmente interesse em vencer o certame, ela reduz seus valores e torna-se competitiva.

**Do ponto Eletrônico:**

Entendemos que esse item não tem total união com os demais módulos, sendo assim, esse item será retirado do Edital.

Sendo o que tínhamos para o momento.

Capanema, Cidade da Rodovia Ecológica –  
Estrada Parque Caminho do Colono,  
aos 08 dias do mês de agosto de 2022.

**Luciana Zanon**  
Secretária Municipal de Administração

Quanto a modalidade de licitação eleita, Tomada de Preços, considerando as justificativas de customização do software pretendido pelo Município, a PGM entende que o objeto licitado não pode ser conceituado como



**Município de Capanema - PR**  
**Procuradoria Geral do Município**

---

objeto/serviço comum, motivo pelo qual não deveria ser eleita exclusivamente a modalidade pregão. Desse modo, a PGM manifesta-se pela possibilidade de manter a licitação na modalidade Tomada de Preços.

Quanto a inexistência de valor na formação de preços com relação aos serviços de conversão, implantação e treinamento de pessoal, as justificativas apresentadas pela Secretaria foram claras em demonstrar na ausência de ilegalidade na formação de preço, tendo em vista que a composição do orçamento é realizada mediante a confrontação dos orçamentos livremente ofertados pelas empresas licitantes.

Acerca da inclusão ao objeto licitado, considerando a manifestação da Secretária de Administração a PGM manifesta-se pelo acolhimento da Impugnação nesse ponto, para o fim de excluir do objeto licitado o software e equipamentos de controle do ponto eletrônico.

**3. CONCLUSÃO:**

Ante exposto, a Procuradoria manifesta-se pelo parcial acolhimento da Impugnação apresentada, para o fim de manter o edital publicado, exceto, com relação ao software e equipamentos de controle do ponto eletrônico, que deve ser excluído do objeto licitado. É o parecer.

Capanema, 09 de agosto de 2022.

Romanti Ezer Barbosa  
Procurador Municipal  
OAB/PR 56.675