



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) têm por finalidade, por meio da documentação e reunião de elementos técnicos e mercadológicos, permitir a escolha adequada para contratação de empresa para licenciamento de uso de softwares de gestão pública, possibilitando a elaboração do respectivo TERMO DE REFERÊNCIA.

1. OBJETO

O objeto da presente licitação é a contratação de empresa para licenciamento de uso temporário de sistema para a modernização da administração tributária municipal, incluindo implantação, conversão, treinamento, suporte e manutenção.

É parte do objeto a prestação de serviços técnicos especializados para implantação, treinamento/ capacitação; licenciamento de uso de solução integrada de gestão, suporte e manutenção (incluído hospedagem do sistema) e horas técnicas (Sob Demanda).

A solução integrada proposta compreende a disponibilização pela Contratada de licenças de uso do sistema integrado em ambiente WEB para uma quantidade ilimitada de usuários durante toda a vigência do contrato.

2. SISTEMAS

O sistema integrado para a modernização da administração tributária para atender as demandas da Prefeitura de Campos do Jordão deve englobar os seguintes módulos/funcionalidades agrupados por áreas de negócio:

- **GESTÃO, CONTROLE, MONITORAMENTO E ARRECAÇÃO DO ISSQN**, contendo: Cadastro de usuários; Emissão e registro de declaração automática de NFS-e; NFS-e através de dispositivos móveis (tablets ou smartphones); Dispositivo móvel (APP) do contribuinte; Nfs-e – instituições de ensino (escolas); Nota fiscal avulsa - emitida pelo contribuinte; Emissão de recibos provisórios de serviços (RPS); Integração com o sistema nacional NFS-e “Nota Nacional”; Declaração de serviços



comprados; Declaração de serviços prestados da construção civil; Declaração de serviços de instituições financeiras (DESIF); Declaração de serviços comprados por órgãos públicos; Declaração de serviços prestados por cartórios; Declaração de serviços prestados e comprados - simples nacional; Declaração de condomínios; Emissão do documento de arrecadação – pagamento avulso; Armazenamento e controle dos documentos de arrecadação “Conta Corrente”; Acesso para contadores; Apuração; Análise e processamento das informações para a administração (relatórios); Módulo Fiscalização; Relatórios de Business Intelligence (B.I); Controle especial da nota fiscal de serviços eletrônica;

- **GERÊNCIA ELETRÔNICA DO VALOR ADICIONADO**, contendo: Remessa de Dados (Contribuinte); Configurações; Cadastro fiscal; Análise do valor adicionado; Controle de fiscalização; Outras formas de entrega dos dados e valores que compõem o valor adicionado; Relatórios adicionais do módulo de gerência eletrônica do valor adicionado; Controle de comunicados e notificações; Relatórios de Business Intelligence (B.I.);
- **DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO ELETRÔNICO (DT-e)**, contendo: Plataforma de domicílio tributário do contribuinte; API de integração; Plataforma de domicílio tributário do fiscal;
- **RECUPERAÇÃO DE ATIVOS**, contendo: Cadastro de usuários e permissão de acesso; Manutenção de Tabelas; Cadastro da Estrutura Organizacional; Cadastro de Devedores; Ficha Integrada do Contribuinte; Central de Atendimento; Cobrança Administrativa e Comunicação por Cartas/E-mails e SMS; Protesto; Recebimento dos Créditos; Emissão de Certidões Negativas e Positivas; Portal do Contribuinte; Geração das Certidões de Dívida Ativa; Controle dos Históricos dos Processos; Análise e Processamento das Informações; Painéis Gerenciais Dinâmicos.



3. FUNDAMENTAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A necessidade de contratação de novos sistemas para a modernização da administração tributária está fundamentada não apenas no imperativo de modernizar e aprimorar os processos administrativos, mas, sobretudo, na conjuntura específica enfrentada pela administração.

É inquestionável que a utilização de sistemas de gestão modernos é crucial para a eficiência, transparência e celeridade dos serviços públicos, fatores que atendem tanto às crescentes demandas sociais quanto às determinações legais, como estabelecido na Lei nº 14.133/2021, que rege as contratações públicas. A ausência de um sistema atualizado e integrado pode ocasionar sérios prejuízos operacionais, como retrabalho, lentidão, falhas na prestação de serviços e risco de descontinuidade das atividades administrativas, impactando negativamente a população.

Ademais, a contratação de novo sistema está alinhada à necessidade de garantir conformidade com as exigências legais e normativas, promover governança, fortalecer o controle interno e mitigar riscos de irregularidades administrativas.

Portanto, a presente fundamentação ressalta que a abertura de novo processo licitatório para contratação de sistemas de gestão pública não é apenas uma medida estratégica de gestão, mas uma exigência imposta pelo contexto jurídico-administrativo vigente. Trata-se de providência essencial para assegurar a continuidade dos serviços, a conformidade legal e a eficiência administrativa, atendendo às expectativas da sociedade por uma administração pública moderna, transparente e eficaz.

4. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

- **Melhoria da Eficiência Administrativa:** Os sistemas de gestão pública para a modernização da administração tributária são fundamentais para a automação de processos, integração de dados e padronização de procedimentos, promovendo uma gestão mais eficiente e ágil. Com a redução de atividades manuais e eliminação do retrabalho, há otimização do tempo e dos recursos, permitindo que os servidores se



dediquem a atividades de maior valor agregado. Destaca-se que a interrupção desses sistemas, comprometeria seriamente a eficiência administrativa, tornando a contratação de nova solução não apenas desejável, mas obrigatória.

- **Aprimoramento da Transparência e Governança:** A continuidade da implementação de sistemas de gestão pública para a modernização da administração tributária é imprescindível para assegurar o controle, a rastreabilidade das informações e a transparência na utilização dos recursos públicos, facilitando o acesso dos cidadãos às informações e fortalecendo a governança. Sem a contratação de novo sistema, haveria retrocesso na prestação de contas e na confiança da sociedade nas instituições públicas.
- **Atendimento às Demandas da Sociedade:** A modernização constante dos sistemas de gestão pública para a modernização da administração tributária responde às demandas da sociedade por serviços mais eficazes, acessíveis e alinhados com as expectativas do cidadão. O risco de descontinuidade na prestação de serviços essenciais, reforça a necessidade inadiável de nova contratação, sob pena de prejuízo direto à satisfação do usuário e à imagem da administração.
- **Conformidade Legal e Normativa:** A contratação de novos sistemas de gestão pública para a modernização da administração tributária atende às exigências da Lei nº 14.133/2021 e demais regulamentações aplicáveis, sendo necessária para manter a conformidade com as normas vigentes, evitar sanções e mitigar riscos de irregularidades.
- **Promoção da Inovação e Modernização:** A adoção contínua de soluções tecnológicas inovadoras é essencial para a modernização da administração pública.

Assim, a abertura de novo certame para contratação de sistema de gestão para a modernização da administração tributária não é apenas estratégica, mas resulta de imperativo legal e circunstancial, visando a manutenção da eficiência, transparência e conformidade da administração pública.



5. JUSTIFICATIVA PARA AQUISIÇÃO DA LICENÇA DE USO EM LOTE ÚNICO

A opção pela contratação de uma solução integrada, fornecida por um único fornecedor, se justifica não apenas pela simplificação do suporte e pela agilidade na resolução de problemas, mas também pela mitigação de riscos inerentes à fragmentação de sistemas. A contratação de múltiplos fornecedores, cada um responsável por partes isoladas da solução, implica na necessidade de integração entre sistemas distintos, o que aumenta significativamente o acoplamento entre módulos. Esse acoplamento excessivo pode resultar em baixa coesão, dificultando a manutenção, a evolução dos sistemas e a resolução de incidentes – indo diretamente contra as melhores práticas de desenvolvimento de software, que recomendam alta coesão e baixo acoplamento como pilares de arquitetura eficiente e sustentável.

Além disso, a interlocução centralizada com um único fornecedor elimina pontos de conflito e responsabilização difusa, garantindo maior economia, evitando interrupções prolongadas e reduzindo a complexidade das operações de diagnóstico e correção. Vale lembrar que, em contextos onde há diversos fornecedores, é comum a ocorrência de incompatibilidades, atrasos na implementação de integrações e dificuldades em garantir uma experiência homogênea para os usuários e gestores públicos.

A escolha por uma solução única e integrada não só atende aos princípios da economicidade e eficiência, mas também está alinhada às exigências do Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, que estabelece o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Garantir a coesão dos módulos e a uniformidade das informações é essencial para o pleno atendimento das normas legais e para a promoção de uma gestão pública moderna e confiável.

Os módulos integrantes da solução compartilham informações cadastrais, financeiras, fiscais e gerenciais em tempo real, operando sobre base de dados unificada e regras de negócio interdependentes.



A eventual contratação de fornecedores distintos demandaria o desenvolvimento e manutenção permanente de integrações entre aplicações heterogêneas, gerando aumento dos custos operacionais, riscos de inconsistência de dados, dificuldades na definição de responsabilidades técnicas e possibilidade de interrupção dos serviços.

Além disso, funcionalidades como fiscalização tributária, emissão de NFS-e, Domicílio Tributário Eletrônico, recuperação de ativos e gerenciamento do valor adicionado dependem do compartilhamento contínuo de informações em ambiente integrado.

Dessa forma, conclui-se que o parcelamento do objeto comprometeria a eficiência operacional, elevaria os custos de manutenção e fiscalização contratual e representaria risco à continuidade dos serviços públicos, razão pela qual se mostra tecnicamente recomendável a contratação da solução em lote único.

6. MODELOS DE CONTRATAÇÃO EXISTENTES

- **Desenvolvimento Próprio pela Administração Pública**

Demanda equipe técnica especializada, infraestrutura de TI, manutenção contínua e tempo elevado de desenvolvimento. É inviável para o Município, considerando o custo, a falta de estrutura e o risco de obsolescência tecnológica.

- **Aquisição Definitiva (Compra com Cessão de Código-Fonte)**

Garante propriedade intelectual sobre o código-fonte, de forma que a contratante pudesse expandir a solução, contratando uma empresa para desenvolver expansões. Por experiência com análise de outras contratações, esta solução se apresenta extremamente onerosa, comparativamente com a Solução 1, principalmente se se considera a necessidade de contratações adicionais para realmente se utilizar o código adquirido para realizar a expansão do sistema, o tempo para desenvolvimento e a complexidade da fiscalização destas implementações. Inadequada para a estrutura atual do Município.



- **Licenciamento de Uso de Software com Serviços Associados**

Permite uso de solução já consolidada, com implantação, capacitação, suporte e manutenção evolutiva incluídos. Assegura acesso imediato à tecnologia atualizada e conformidade legal sem necessidade de estrutura interna complexa.

- **Software como Serviço - Software as a Service (SaaS)**

Proporciona escalabilidade, alta disponibilidade com todos os serviços necessários (licença, manutenção, suporte e infraestrutura para hospedagem) não requer investimentos com equipe de tecnologia tampouco com aquisição de equipamentos, servidores, ativos de rede, etc. Além disso, este modelo é largamente utilizado pelos demais entes federativos de nosso país, são frequentemente modernizados e, até o momento é o modelo adotado por esta Administração.

7. JUSTIFICATIVA DO MODELO ESCOLHIDO

A opção pelo licenciamento de uso se sustenta por diversos fatores estratégicos, técnicos e legais:

- **Redução de custos iniciais:** elimina a despesa com aquisição integral do sistema.
- **Atualização contínua:** o fornecedor atualiza o software regularmente, assegurando conformidade com normativas e inovações tecnológicas.
- **Suporte técnico robusto:** atendimento constante para minimizar falhas e interrupções.
- **Segurança, controle e soberania dos dados:** embora a infraestrutura tecnológica seja disponibilizada pela contratada em ambiente WEB, a titularidade dos dados permanecerá integralmente com o Município, que terá acesso irrestrito às informações armazenadas, observadas as disposições da Lei Geral de Proteção de



Dados Pessoais, normas de segurança da informação e requisitos de portabilidade e continuidade contratual.

- **Continuidade dos serviços:** com a utilização de infraestrutura disponibilizada pela contratada, dotada de mecanismos de redundância, backup, monitoramento e alta disponibilidade, busca-se assegurar a continuidade dos serviços e a disponibilidade dos sistemas durante toda a vigência contratual.

Portanto, o modelo de licenciamento de uso:

- Assegura soberania e completa gestão dos dados pela Prefeitura;
- Garante continuidade operacional, sem risco de paralisação por falta de conectividade externa;
- É uma solução técnica e juridicamente robusta, que fortalece a gestão municipal, assegura transparência e promove a eficiência na administração pública.

8. ADEQUAÇÃO À REFORMA TRIBUTÁRIA

A solução a ser contratada deverá permanecer compatível com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023, Leis Complementares regulamentadoras e demais normas que disciplinem a implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e demais mecanismos decorrentes da reforma do sistema tributário nacional.

Durante toda a vigência contratual, a contratada deverá promover, sem ônus adicional para a Administração, todas as atualizações, parametrizações, integrações, adaptações de layout, alterações cadastrais, obrigações acessórias e adequações necessárias ao atendimento da legislação superveniente.



A solução deverá manter compatibilidade com os padrões definidos pela NFS-e Nacional e com eventuais exigências relacionadas à transição entre o ISSQN e o novo modelo tributário nacional.

9. CUSTO ESTIMADO PARA A CONTRATAÇÃO

O valor estimado para a contratação foi definido com base em propostas comerciais obtidas junto a fornecedores do mercado, por meio de pesquisa realizada pela Seção de Compras. Após análise das cotações coletadas, apurou-se o valor médio global de R\$ 1.431.151,67 (um milhão, quatrocentos e trinta e um mil, cento e cinquenta e um reais e sessenta e sete centavos) para o período de 12 (doze) meses, o qual servirá como referência para a futura contratação pelo Município.

10. RISCOS DA CONTRATAÇÃO

- **Riscos técnicos**

Descrição: Incompatibilidade dos sistemas com as necessidades e especificações do órgão, possibilidade de falhas no desenvolvimento, implementação ou integração com sistemas já existentes.

Mitigação: Realizar levantamento detalhado de requisitos, testes de aderência e homologação antes da contratação definitiva. Prever fases de testes integrados e pilotos antes da implantação final.

- **Riscos financeiros**

Descrição: Estimativa de custos imprecisa, variação cambial (em caso de contratos internacionais), flutuações de preços de mercado, possíveis aditivos durante a execução contratual.

Mitigação: Realizar pesquisa de preços detalhada, monitoramento de mercado, previsão de reajustes contratuais claros e uso de cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro. Acompanhar e registrar variações para revisões contratuais se necessário, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.



- **Riscos operacionais**

Descrição: Dificuldade de operação, ausência de treinamento, suporte técnico insuficiente, problemas na interoperabilidade com outros sistemas.

Mitigação: Exigir plano de treinamento abrangente e contínuo para os usuários, suporte técnico com prazos definidos, e integração documentada com sistemas legados. Realizar acompanhamento pós-implantação com equipes dedicadas.

- **Riscos legais e regulatórios**

Descrição: Descumprimento de legislações como a Lei 14.133/2021 ou outras normas setoriais, além de riscos de impugnações, recursos ou ações judiciais no processo licitatório e execução contratual.

Mitigação: Atuar em estrita conformidade com a legislação vigente, consultar a assessoria jurídica em todas as etapas do processo, manter documentação completa e transparente. Antecipar possíveis questionamentos legais por meio de pareceres técnicos e jurídicos preventivos.

- **Riscos de fornecedores**

Descrição: Fornecedores com baixa capacidade técnica ou financeira, reputação duvidosa ou histórico de problemas em contratos anteriores.

Mitigação: Realizar análise detalhada da qualificação técnica e financeira dos fornecedores, consulta a cadastros de inadimplentes e pesquisa de reputação no mercado. Incluir exigências de garantias contratuais e seguro de execução.

11. IMPACTOS AMBIENTAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS

Impactos Ambientais: Não foram identificados impactos ambientais relevantes associados à contratação dos sistemas de gestão pública para a modernização da administração tributária.



A natureza do projeto e suas atividades planejadas não indicam uma significativa utilização de recursos naturais nem a geração de resíduos ou emissões que possam causar impactos ambientais adversos. Portanto, consideramos que os impactos ambientais decorrentes deste projeto são mínimos ou inexistentes.

Impactos Sociais: O impacto social mais expressivo esperado são com a implementação dos sistemas de gestão pública para a modernização da administração tributária reside no aumento da eficiência, que hoje se mostra ineficiente e não integrada à execução fiscal. Com a integração dos sistemas, espera-se uma elevação da arrecadação municipal, permitindo à Prefeitura dispor de mais recursos para investir diretamente em políticas públicas e ações voltadas ao bem-estar da sociedade, como saúde, educação, infraestrutura e assistência social. Ou seja, a melhoria na arrecadação tem o potencial de ser revertida em benefícios concretos para a população.

Acesso à Informação e Serviços Públicos: A implementação de sistemas de gestão pública pode ampliar o acesso da população a informações e serviços públicos, promovendo a inclusão digital e a participação cidadã na gestão pública.

Impacto na Qualidade de Vida: A melhoria da eficiência e eficácia dos serviços públicos proporcionada pelos sistemas de gestão pode ter um impacto positivo na qualidade de vida dos cidadãos, facilitando o acesso a serviços essenciais e promovendo o bem-estar social.

Impactos Econômicos: A implementação de sistemas de gestão eficazes pode resultar em redução de custos operacionais, aumento da produtividade e melhoria da eficiência na administração pública, contribuindo para a sustentabilidade financeira do órgão ou entidade contratante.

12. CONSIDERAÇÕES SOBRE A VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

A avaliação técnica preliminar evidência que a contratação de sistemas de gestão pública para a modernização da administração tributária atende aos requisitos funcionais, operacionais e legais da instituição. Trata-se de uma medida estratégica para promover a modernização dos



processos, o alinhamento às melhores práticas de governança de TI e o aprimoramento dos níveis de eficiência, rastreabilidade e transparência administrativa.

Ademais, destaca-se que a contratação é imprescindível, uma vez que a inexistência de um sistema de Gestão Municipal inviabilizaria a realização das atividades essenciais do município, comprometendo rotinas administrativas, financeiras, orçamentárias e a prestação de serviços à população.

A expectativa é de que a implementação desses sistemas traga benefícios operacionais expressivos — como automação, integração de dados e padronização de procedimentos — cujos custos serão estimados e avaliados oportunamente, conforme o andamento do processo e das pesquisas de mercado. Ressalta-se ainda que a contratação observa os requisitos legais e normativos, bem como as diretrizes de gestão de riscos e segurança da informação.

Portanto, a medida apresenta-se como necessária e recomendada, alinhando-se às necessidades institucionais e ao objetivo de assegurar a continuidade e a qualidade da gestão pública municipal.

13.LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

a) Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021

Trata-se da chamada “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, que estabelece as regras gerais para licitações e contratos no âmbito da administração pública. Ela disciplina como devem ser realizados os processos de compra e contratação de obras, serviços e bens pelo setor público, definindo etapas obrigatórias, critérios de seleção, formas de contratação, mecanismos de transparência, gestão de contratos, penalidades e os direitos e deveres das partes envolvidas.

b) Decreto nº 10.024/2019, de 10 de setembro de 2019



Este decreto regulamenta o uso do pregão eletrônico, modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e contratação de serviços comuns (inclusive serviços comuns de engenharia), determinando procedimentos para garantir mais agilidade, transparência e competitividade nas compras públicas. O decreto ainda detalha o uso da “dispensa eletrônica”, mecanismo pelo qual determinadas contratações podem ocorrer sem licitação, dentro de limites legais e sob fiscalização da administração pública federal.

c) Lei Complementar nº 123/2006, de 14 de dezembro de 2006

Esta lei institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, trazendo benefícios e tratamento diferenciado para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) em processos licitatórios. Entre outras medidas, prevê prioridade de contratação, facilidades para regularização fiscal, desburocratização e inclusão dessas empresas nas compras públicas, fomentando o desenvolvimento econômico local.

d) Demais Decretos e Normas aplicáveis ao objeto

Inclui todas as outras normas, regulamentos e decretos federais, estaduais e municipais que se apliquem ao objeto da contratação, como, por exemplo, regras específicas sobre transparência, segurança da informação, tecnologia da informação, regularidade fiscal, gestão de dados públicos, dentre outros, que deverão ser observados conforme o caso.

14.RECOMENDAÇÃO PARA PROSSEGUIMENTO DA CONTRATAÇÃO

Considerando a análise técnica realizada e os fundamentos apresentados quanto à necessidade da contratação de sistemas de gestão pública, recomenda-se o prosseguimento do processo licitatório. A implantação desses sistemas é imprescindível para assegurar a continuidade das atividades essenciais do município, promover a modernização administrativa e alinhar os processos institucionais às melhores práticas de governança, segurança da informação e conformidade legal.



O avanço do processo licitatório possibilitará a seleção de fornecedores qualificados e a formalização de contrato que atenda integralmente aos requisitos técnicos, operacionais e normativos estabelecidos, contribuindo para a eficiência, a transparência e a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

RESPONSÁVEL:

VINICIUS EDUARDO NASCIMENTO
Secretário Municipal de Governo e Relações Institucionais