

## AO ILMO. PREGOEIRO DA PREFEITURA DE SEBERI/RS

REF.: PREGÃO PRESENCIAL Nº 05/2021

**GOVERNANÇABRASIL SUL TECNOLOGIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, estabelecida Rua Olinda, 140 – 5º e 6º andares, Bairro São Geraldo - Porto Alegre - RS - CEP 90240-570, inscrita no CNPJ sob o nº 04.311.157/0001-99, vem, apresentar, nos termos do item 16.1. do ato convocatório, **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** supra referido, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

### **I - DO CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

Com o devido respeito a essa séria entidade pública, apresenta-se para conhecimento dessas autoridades a presente impugnação ao edital Pregão Presencial nº 05/2021, cujo objeto é a **“contratação de empresa especializada para o licenciamento de uso (locação), implantação, manutenção e suporte técnico de sistema web integrado de gestão municipal para atendimento das áreas administrativas abaixo relacionadas, pertinentes a esfera municipal, incluindo atendimento da Prefeitura Municipal Câmara de Vereadores e Fundo de Aposentadoria dos Servidores Municipais”**.

De início, é importante registrar que a ora Impugnante não deseja tumultuar o presente procedimento, nem pretende com a presente criticar os trabalhos realizados por essa prestigiada entidade, mas, sim, e apenas contribuir com a

melhora do edital em referência, o qual se presta a licitar objeto de natureza importante e que possui custo considerável.

Por isso, além do interesse público envolvido, devem ser analisadas as considerações abaixo formuladas, especialmente pelo fato de que seu deferimento ampliará sensivelmente a quantidade de licitantes no presente procedimento licitatório, preservando a segurança da contratação, bem como propiciando o aumento de ofertas vantajosas que trarão economia aos cofres dessa municipalidade.

## **II – DAS IRREGULARIDADES**

### **II.1. Do Julgamento pelo Menor Preço Por Lote**

O edital em referência assim dispõe em seu item 8.4.1.:

#### **“8.4 - DO JULGAMENTO**

**8.4.1 - O critério de julgamento será o de MENOR PREÇO POR LOTE.”**

Diante disso, considerando-se que, nos termos do Anexo I, serão licitados 03 (três) lotes distintos de sistemas informatizados, conclui-se pela possibilidade de vitória de três fornecedores distintos, um para cada lote pretendido.

No entanto, á a possibilidade de vencedores distintos para cada lote licitado traz a inviabilidade técnica de se exigir a integração entre os sistemas licitados, tal como exigido no item do Anexo I:

#### **“1.3. Da Integração dos Sistemas**

**1.3.1. A empresa vencedora do “LOTE I” deverá implementar programas necessários a importação de informações administradas com o sistema objeto dos “LOTES II e III”, em todo o necessário a contabilização e prestações de contas;**

**1.3.2. Ficam as empresas vencedoras DE AMBOS OS LOTES obrigadas a fornecer o “lay-out” e o acesso ao respectivo banco de dados necessários ao funcionamento das rotinas de autoatendimento em portal de serviços e portal da transparência.**

**1.3.3. Ficam as empresas vencedoras dos “LOTES II e III” OBRIGADAS A INTEGRAÇÃO DE SEUS SISTEMAS AO CADASTRO ÚNICO DO BANCO DE DADOS DO SISTEMA DO “LOTE I”.**

**1.4. O sistema deverá ser integrado, em atendimento ao art. 48, § 1º, inciso III da Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”**

Sabe-se que a integração entre sistemas diferentes oriundos de fornecedores distintos é inviável tecnicamente, posto que os softwares de fabricantes diferentes “não conversam entre si” pelas restrições de direitos autorais e de propriedade intelectual existentes.

Com efeito, é visível que o funcionamento das soluções informatizadas da gestão municipal deve-se dar em conjunto e de modo integrado, sendo certo que as soluções fornecidas por empresas distintas inviabilizarão os trabalhos dessa Prefeitura e dos demais entes que serão beneficiados.

Aliás, é de se observar que todos os municípios da região, bem como os demais espalhados pelo país licitam os softwares em questão de modo conjunto e integrado com apenas um fornecedor, sendo a opção feita por esta Prefeitura completamente fora do padrão adotado nacionalmente e em contrariedade à legislação, especialmente às normas do Decreto 10.540/2020 (SIAFC - Sistema Único e Integrado de Administração Financeira e Controle) e Parágrafo 6º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000.

Com contratos isolados e de sistemas diferentes, bem como de métodos de

prestação técnica e profissional distintos, fatalmente os objetivos almejados pelo município fracassarão, primeiro porque não haverá integração entre softwares de empresas diferentes e segundo porque será impossível conciliar o trabalho técnico destas, cada qual detendo seus métodos e regras.

A corroborar tal entendimento veja-se decisão proferida nos autos da Denúncia de nº 1024435 aos **27/03/2018** – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

**“DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. SUPOSTAS IRREGULARIDADES. [...] 4.3 Após análise técnica e administrativa das alternativas comerciais disponíveis no mercado, concluiu-se mais vantajosa a contratação em um único lote.**

**4.4 O SISTEMA SEM INTEGRAÇÃO ENTRE OS DIFERENTES MÓDULOS DA SOLUÇÃO TEM POR CONSEQUÊNCIA O RETRABALHO E A NECESSIDADE EXTRA DE COMUNICAÇÃO NO FLUXO DO PROCESSO. ESSES ASPECTOS NEGATIVOS IMPLICAM EM CUSTOS E GERAM INEFICIÊNCIA E INEFICÁCIA AOS PROCESSOS.**

**4.5 O parcelamento não é aplicável por conduzir a riscos elevados a execução do projeto, tendo em vista o ponto crítico de gerir conflitos entre fornecedores de itens de software e hardware, uma vez que a evolução da Solução vencedora passa a ser um indexador direto de tais evoluções. [...]**

**4.7. De mais a mais as integrações entre os sistemas vêm ao encontro da Portaria 828 do STN sobre procedimentos contábeis e patrimoniais e do Sistema de Custos e ser adotado pelas Prefeituras desde o ano de 2014.**

**Outra necessidade é a de que as instituições públicas devem buscar sistema único e evitar a pulverização de responsabilidades entre diversos fornecedores de sistema, garantindo que as atividades serão executadas uma única vez, trazendo com isso qualidade nas informações e evitando desperdício de pessoal e financeiro. A instalação de sistemas que não se interagem, de diversos fornecedores, é**

**antieconômica, antiprodutiva, sobrecarrega a administração, as informações não se integram, há necessidade de retrabalhos, enfim, diversos são os fatores que justificam a necessidade de sistemas integrados e, sempre que possível, de um único fornecedor. Com base na justificativa apresentada a Unidade Técnica entendeu que os sistemas pretendidos guardam conexão entre si, de modo que a locação do sistema por um único fornecedor geraria melhores condições técnicas de interconectividade entre os softwares, de manutenção, de treinamento, de atualizações e de customizações, além da possibilidade de ganhos de escala, afastando dessa forma, o apontamento de irregularidade. (GRIFO NOSSO)**

Portanto, no caso sob análise, demonstra-se despropositado ter mais de um fornecedor para os sistemas informatizados desse município. A natureza dos bens licitados é a mesma, o que por si só já demonstra a necessidade de concentração do fornecimento em um único fornecedor.

Ademais, as legislações atuais exigem processos a serem executados nos diversos setores da Administração Pública conforme disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público **(NBCASP)**, Plano de Contas Padrão **(PCASP)**, Sistema Informatizado de Contas do Município **(SICOM do TCE/MG)**, Lei Complementar 131 **(Transparência)**, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro **–(SICONFI)**, Matriz de Saldo Contábil **– (MSC)** conforme Portaria Nº 896, de 31 de outubro de 2017, Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas **(eSocial)** conforme Decreto nº 8.373 de 11 de dezembro de 2014, Portaria nº de 14/04/1999 expedida pelo ministério do Orçamento e Gestão; e demais legislações vigentes.

Os sistemas a serem contratados necessitam estar em **total conformidade** às legislações citadas acima, bem como possuem a capacidade de

adaptação para atenderem às novas legislações que venham a ser implementadas. E, também, possuírem integração entre os módulos a serem contratados, evitando-se a duplicidade de dados, fator que poderia gerar informações incorretas durante o processo de prestação de contas.

Em face do exposto, a opção da contratação por lote único, com critério de decisão por menor preço global, fundamenta-se na necessidade de integração e interação de informações dos sistemas para todas as entidades envolvidas, com linguagem que se adapte e atenda a essa Prefeitura de modo centralizado e único.

## **II.2. Exigência Indevida aos Atestados de Capacidade Técnica – Requisitos Não Relevantes e sem Valor Significativo – Afronta à Norma**

Consta do edital em comento uma estranha imposição de exigência quanto aos atestados de capacidade técnica a serem apresentados pelos licitantes na fase de habilitação do presente certame, na medida em que são inseridos requisitos não pertinentes ao objeto licitado (licenciamento de softwares), mas, em relação a características específicas de módulos de sistemas, as quais, visivelmente se destinam a restringir a competição, o que deve ser corrigido em tempo hábil por essas respeitadas autoridades.

A impugnante conhece a seriedade desses agentes municipais, de molde que acredita no saneamento dessa irregularidade, posto que, além de ser ilegal e sequer deter fundamento jurídico que a ampare, traz consigo um indesejável direcionamento. Para ilustrar exposto, veja-se a exigência do item 7.2.5.:

### ***“7.2.5 Qualificação Técnica***

Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da



licitação, mediante a apresentação de no mínimo 1 (um) **atestado ou declaração de capacidade técnica**, expedido por entidade pública ou privada, usuária do serviço em questão, comprovando que a proponente **implantou e/ou que mantém em funcionamento sistema cloud computing de gestão pública**, obrigatoriamente pertinente e compatível, em condições, qualidade e características semelhantes ao objeto desta licitação, **pelo menos nos seguintes módulos de maior relevância**, que **deverão ser 100% web (em linguagem nativa, sem emulação, por exemplo: PHP, C#, ou qualquer outra operável via Internet)**;

Sistemas para o:

**LOTE I:** Planejamento e orçamento, Escrituração contábil, execução financeira, Folha de pagamento, Ponto Eletrônico, Compras e licitações, Patrimônio, Controle de frota e combustíveis, Portal da transparência, Website, Portal de serviços e autoatendimento, Processo digital, Escrita fiscal eletrônica, Nota fiscal eletrônica de serviços, Arrecadação, Tributos (IPTU, ISS, ITBI, Taxas, Contribuição de melhoria), Receitas Diversas e Dívida ativa, Procuradoria, Ambiental, App Mobile e Gestão de Serviços Públicos.

**Sistemas para o LOTE II:** Administração Escolar, Gerador de Grade de Horários, Controle de Biblioteca, Controle de Alimentação Escolar, Controle de Transporte Escolar, Controle do Censo Escolar e Portal: Alunos, Professor, Pais, Secretários.

**Sistemas para o LOTE III:** Cadastros Nacionais, Agendamento, Faturamento, Ambulatório, Farmácia, Prontuário Médico, Prontuário Odontológico, E-SUS (Atenção Básica), Imunizações, Mobile, Acesso Móvel ACS, Regulação e Vigilância Epidemiológica.

Do exposto, observam-se vários equívocos legais em tal exigência. A primeira delas é a obrigação do atestado constar que a proponente **implantou e/ou que mantém em funcionamento sistema cloud computing de gestão pública, 100% Web de modo nativo e com o funcionamento sem uso de emuladores, condições estas que, claramente, NÃO SE TRATAM DE PARCELAS RELEVANTES DO OBJETO**, mas, sim, de características peculiares sobre o modo pelo qual o sistema foi originalmente desenvolvido pelo

**seu fabricante para fins de funcionamento.**

Tal imposição de comprovação feita aos atestados é manifestamente ilegal e apenas serve como mecanismo de restrição à participação da quase a totalidade das empresas fornecedoras dos serviços que abrangem o objeto licitado, até porque, sabe-se que tais características são comercializadas por apenas uma empresa do mercado, o que ficará devidamente evidenciado mais adiante.

O importante, porém, neste momento é identificar **como a lei define o modo como as “parcelas relevantes” devem ser escolhidas para fins de inserção no edital como exigência de habilitação.** Para isso, veja-se que o Parágrafo 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93:

**“§ 1º do art. 30 - A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, SERÁ FEITA POR ATESTADOS FORNECIDOS POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:**

**I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, LIMITADAS ESTAS EXCLUSIVAMENTE ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;”**

Do exposto, constata-se que as parcelas de maior relevância devem ser,



obrigatoriamente, aquelas identificadas no edital como sendo de maior relevância e valor significativo ao objeto licitado.

Com efeito, basta ver os itens que serão valorados, definidos, inclusive no item 2 do Termo de Referência - Anexo I, onde constam os custos estimados à contratação, para se identificar que **os requisitos:** funcionamento sistema *cloud computing* de gestão pública, 100% Web nativo e funcionamento sem uso de emuladores **não são parcelas do objeto licitado sequer constando do ato convocatório quais seriam os valores específicos destes quesitos para demonstrar sua maior significância financeira perante o objeto**, tal como determina a lei.

Por isso, tais “parcelas” indicadas no edital não se enquadram ao disposto em lei para se caracterizarem como relevantes e de custo mais significativo, que dirá passíveis de serem exigidas como comprovação em atestados de capacidade técnica em licitações. **Entender de modo diverso seria simplesmente ignorar o que se encontra explicitamente disposto em lei.**

Como visto, a norma permite ao ente licitante indicar as parcelas mais relevantes e de valor significativo ao objeto licitado, o que não é o caso de meros requisitos de funcionamento e **que sequer possuem valores indicados para cotação da proposta comercial do objeto licitado**, o qual contempla a locação, implantação, treinamento e suporte.

Segundo o Tribunal de Contas da União a respeito de situação similar:

**“Acórdão 3257/2013-Plenário**

### Enunciado

Nas licitações destinadas à aquisição de licenças de uso de softwares já desenvolvidos, SE CARACTERIZADA A UNICIDADE E INDIVISIBILIDADE DE CADA ITEM LICITADO, NÃO HÁ QUE SE ESTABELEÇER ITEM OU PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.

[...]

7. A jurisprudência deste Tribunal é unânime em afirmar que as exigências de qualificação técnica, quer técnico-profissional quer técnico-operacional, DEVEM RECAIR SOBRE PARCELAS QUE SEJAM, SIMULTANEAMENTE, DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO.

8. Além disso, tais requisitos devem ser demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação, SENDO DESARRAZOADA, COMO FORMA DE COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS LICITANTES, A EXIGÊNCIA EM EDITAL DE PERCENTUAIS MÍNIMOS SUPERIORES A 50% DOS QUANTITATIVOS DOS ITENS DE MAIOR RELEVÂNCIA DA OBRA OU SERVIÇO.

[...] 11. POR NÃO SE TRATAR DE DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE, MAS DA AQUISIÇÃO DE LICENÇAS JÁ PRONTAS, NÃO HÁ, NO CASO CONCRETO, COMO INDICAR ITEM DE MAIOR RELEVÂNCIA PARA O PRODUTO EM QUESTÃO, QUE É UNO E INDIVISÍVEL.”

Com efeito, é inegável o equívoco do edital ao estabelecer características de funcionamento de um determinado produto como condição de habilitação, desprezando-se que estas não são parcelas relevantes e nem detêm valores significativo estimado ao objeto licitado. Conforme exposto, é condição essencial que as exigências de qualificação técnica DEVEM RECAIR SOBRE PARCELAS QUE SEJAM, SIMULTANEAMENTE, DE MAIOR RELEVÂNCIA

## **E VALOR SIGNIFICATIVO.**

Assim, se as “parcelas” constantes do item 7.2.5. fossem realmente relevantes estariam precificadas no Anexo I de modo apartado demonstrando inclusive deterem valores significativos quando observado o valor estimado da contratação.

No entanto, os custos mais relevantes a serem ofertados tratam do licenciamento mensal de alguns softwares, em nada se identificando as citadas parcelas indicadas no item impugnado. E pior, ainda, como visto no entendimento do TCU acima, o item 7.2.5. **indica ainda como parcelas relevantes aos lotes 01, 02 e 03, a comprovação do licenciamento de TODOS os sistemas licitados** novamente infringindo a jurisprudência (que admite até 50% do objeto como limite para exigências de qualificação técnica aos atestados) e a própria lei, até porque vários sistemas descritos no Anexo I possuem valor pouco significativo em relação ao objeto licitado.

Por tudo isso, não se pode simplesmente estabelecer critérios de avaliação da aptidão técnica de licitantes com limitações em contrariedade à lei ou que identifiquem a discriminação de um proponente em relação a outro. Ademais, tais condições, se assim aplicadas, são restritivas e ferem o caráter de isonomia que deve reger os certames públicos, nos termos do inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal, c/c o inciso I, do parágrafo 1º do artigo 3º da Lei 8.666/93, que diz ser vedado:

**“I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão** da naturalidade, da sede ou domicílio dos

licitantes ou **de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.**"

Do exposto, percebe-se, sem dificuldades, que as características do ambiente computacional dos sistemas a serem fornecidos NÃO SÃO PARCELAS RELEVANTES E DE VALOR SIGNIFICATIVO da contratação, bastando ver os valores estimados no Anexo I. Trata-se de mera escolha a um modelo específico, até porque os sistemas informatizados do mercado funcionam e atingem aos mesmos objetivos e finalidades sem alterar a segurança dos dados e a confiabilidade das informações. E mais, **as parcelas relevantes não podem compreender todo o objeto licitado**, mas, apenas aquelas de maior valor significativo.

### **II.3. – Do Atendimento a 100% do Objeto na Prova de Conceito - Restrição à Competição**

As disposições técnicas constantes do Anexo I do edital versam sobre as características pertinentes aos sistemas informatizados licitados, sendo descritas em nada menos que 148 (cento e quarenta e oito) páginas com centenas de funcionalidades dos softwares.

Nesse sentido e objetivamente, questiona-se o fato de o edital determinar no item 8.4.14. a sumária desclassificação do licitante que não atender a 100% das funcionalidades exigidas no Anexo I quando da demonstração a ser realizada:

**“8.4.14 - A proponente que não cumprir ou provar o cumprimento dos requisitos listados no Termo de Referência (Anexo do Edital) será desclassificada pela Comissão Técnica avaliadora e não terá direito a qualquer indenização.”**

Considerando-se que constam do edital centenas de especificações técnicas,

das mais complexas inclusive, revela-se, no mínimo, desproporcional e anticompetitivo se condicionar a classificação dos licitantes ao atendimento integral (100%) de todos estes requisitos técnicos. Trata-se do estabelecimento de uma condição visivelmente restritiva à competição, já que o não atendimento a uma mísera funcionalidade dentre centenas ensejará a exclusão do participante e, por consequencial, da menor oferta.

Considerando-se tal critério nocivo, o risco de fracasso da licitação ou da desclassificação de várias empresas e a obtenção de proposta não vantajosas (direcionamento) é evidente e iminente.

Há que se ressaltar que no mercado fornecedor de licença de usos de sistemas de gestão pública atuam diversas empresas, cada qual desenvolvendo seus softwares em acordo com a legislação, porém, com recursos tecnológicos próprios e, por consequência, com características próprias e peculiares. Isso significa, ilustres autoridades, que alguns sistemas possuem padrão único para atendimento às normas e exigências legais e, de outro lado, especificações acessórias e/ou estéticas a depender de cada empresa.

Em síntese, é praticamente impossível que um licitante atenda a 100% de todas as funcionalidades descritas em quase 50 páginas do edital!

Nesse sentido, os objetivos funcionais e legais indicados aos sistemas são atendidos pelas diferentes fabricantes, porém, cada qual se utilizando de caminhos tecnológicos diferentes. Daí o porquê da impropriedade do edital em referência, uma vez que se impõe cumprimento integral que possivelmente privilegiará, ainda que sem intenção, uma única empresa do

mercado.

Conforme edital, **se o licitante descumprir a apenas uma das centenas de exigências estabelecidas no Anexo I, seu sistema será tido como imprestável, o que, evidentemente, não se revela medida adequada a uma licitação pública, sem falar na restrição técnica injustificada.**

Aliás, isso já foi observado e condenado pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

**“Quanto aos demais aspectos questionados, valho-me das opiniões externadas pelo setor especializado da Casa, em vista de seu conteúdo técnico NESSE SENTIDO, OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PARA A DEMONSTRAÇÃO DO SISTEMA CARECEM DE REVISÃO, porquanto, [...]: “O objeto do certame engloba o fornecimento de 14 (quatorze) sistemas, cujas características e funcionalidades acham-se descritas ao longo de mais de 50 páginas do Anexo I – Termo de Referência do Edital.**

**NESTE SENTIDO, CONSTITUI-SE IMPRÓPRIA A CONDIÇÃO ESTABELECIDA NO EDITAL DE NÃO ADJUDICAÇÃO DO OBJETO À LICITANTE QUE NÃO ATENDER A QUALQUER UMA DAS FUNCIONALIDADES ESPECIFICADAS PARA OS SISTEMAS. DEVERIA O EDITAL ESTABELECEER APENAS A DEMONSTRAÇÃO DE REQUISITOS ESSENCIAIS DE CADA SISTEMA, DEFININDO-SE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO.** [...] Em razão do exposto, meu voto considera procedente a Representação intentada por Daniela Diniz de Lima (TC-023690.989.18-1) [...]” (TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 20/02/2019 – SECÇÃO MUNICIPAL EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL Processos: 23690.989.18-1)

Não foram outras as decisões dos demais Tribunais de Contas ao examinarem a matéria:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO**

**PROCESSO: 13.409-0/2019**

**“[...] 35. Para a Secex, o INDICATIVO DE ATENDIMENTO DE 100% DAS FUNCIONALIDADES É UMA CONDIÇÃO EXTREMAMENTE RESTRITIVA E AMPLAMENTE COMBATIDA PELAS LEGISLAÇÕES.**

**[...] 38. POR ESSAS RAZÕES, A SECEX CLASSIFICOU A IRREGULARIDADE GB03. E RESPONSABILIZOU O SR. FÁBIO SCHROETER PORQUE, AO AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 31/2019 DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO VERDE COM EXIGÊNCIAS E CARACTERÍSTICAS DESNECESSÁRIAS OU IRRELEVANTES QUE DIRECIONAM OU RESTRINGEM IRREGULARMENTE A PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES, O GESTOR POSSIBILITOU A RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE DOS SERVIÇOS A SEREM CONTRATADOS. Ficou caracterizado o descumprimento art. 40, I, da Lei 8.666/1993 e do art. 3º, II, da Lei 10.520/2002.**

**[...] 42. A SECEX ENTENDEU QUE, AO ESTABELECEER NO PROCESSO DE HOMOLOGAÇÃO TÉCNICA DA SOLUÇÃO UMA ADERÊNCIA DE GRAU DE 100% DE ATENDIMENTO, aliado ao prazo exíguo de 15 dias para concluir o processo de implantação e funcionamento de um sistema de complexidade razoável, SERIA POSSÍVEL APENAS PARA A EMPRESA QUE JÁ POSSUI O PRODUTO COMPLETAMENTE ADEQUADO AO TR PROPOSTO NO EDITAL ALCANÇAR AS EXIGÊNCIAS.**

**Reforçou, dessa forma, o apontamento sobre o direcionamento. Assim, diante da ausência de fatos novos capazes de afastar a presença de cláusulas restritivas no processo, opinou pela manutenção da irregularidade GB03.**

**[...] 45. HOUVE O DESCUMPRIMENTO DA LEI Nº 8.666/93 PELO TERMO DE REFERÊNCIA DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 31/2019. COMO RELATADO, O ITEM 19 DO EDITAL CONTÉM A AVALIAÇÃO DO PRODUTO OFERTADO E A EMISSÃO DE PARECER QUANTO À ADERÊNCIA DO SISTEMA ÀS EXIGÊNCIAS DO EDITAL, INDICANDO O GRAU 100% DE ATENDIMENTO, CONDICIONANTE PARA A HOMOLOGAÇÃO.**

**46. Os critérios de avaliação, seja de software ou de outro produto/serviço, devem ser definidos com clareza e objetividade, sem restrições desnecessárias. Regras editalícias**

que impõem ônus demasiado para o perfazimento das condições de habilitação técnica ferem o princípio da isonomia e o caráter competitivo do certame.

[...] 52. Sendo assim, em virtude da permanência das irregularidades GB03 e GB06 em ofensa aos ditames legais (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002 art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993), o MP de Contas manifesta-se pela aplicação de multa ao Sr. Fábio Schroeter, nos termos do art. 286, II, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

#### **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

[...] **“Ademais, REFORÇAMOS QUE CONFORME CONSTA NO EDITAL, NÃO É NECESSÁRIO 100% DE SIMILARIDADE COM O SOLICITADO, MAS BASTA APENAS 80% DE SIMILARIDADES COM AS FUNCIONALIDADES E QUANTITATIVOS DO QUE FOI SOLICITADO NO EDITAL, o que foi verificado em sede de prova de conceito (amostragem do produto) cujos procedimentos estão contidos no Anexo II, fls. 36 do Edital. [...] Após a apresentação de defesa [...], o Ministério Público de Contas apresentou nova manifestação, no seguinte sentido:**

**32. O RESPONSÁVEL NÃO ESPECIFICA AS DIFERENÇAS SIGNIFICATIVAS ENTRE O FUNCIONAMENTO DO SOFTWARE DE GESTÃO EM SAÚDE DOS DEMAIS QUE JUSTIFICARIA A EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA EM ATIVIDADE IDÊNTICA AO OBJETO LICITADO.**

**33. A utilização do pregão denota que sendo comum objeto licitado, cujos- padrões de desempenho e qualidade podem objetivamente ser definidos, por meio de especificações usuais no mercado, [...]**

**37. Diante do exposto, acolho o entendimento esposado pelo Ministério Público de Contas, considerando irregular a exigência presente no item 5.1.5.1.1 do edital, em conformidade com o art. 30, II da Lei n. 8.666/1993. Tendo em vista a citada irregularidade, aplico multa ao Sr. Sr. Dário Rodrigues de Passos, no valor de R\$1.000,00 (mil reais).” (Denúncia nº 977735 - Data: 30/10/2018)**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**Processo nº 24669-0200/20-0**

**“[...] Analisando-se o Termo de Referência, OBSERVA-SE UM EXCESSO DE DETALHAMENTO, EM POSSÍVEL AFRONTA AO INC. II, ART. 3º DA LEI 10.520/2002, UMA VEZ QUE UM OBJETO DESCRITO EM TAMANHA MINÚCIA PROVAVELMENTE NÃO RELACIONA APENAS O ESSENCIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PODENDO SER UM LIMITANTE DA COMPETIÇÃO.**

**COM RELAÇÃO À PROVA DE CONCEITO, ENTENDE-SE COMO RESTRITIVA A EXIGÊNCIA DE QUE O SISTEMA A SER FORNECIDO ATENDA À 100% DAS FUNCIONALIDADES ELENCADAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO,** tal como descrito no item 8.5.2.4 do Termo de Referência (peça 2936216, p. 13).

Esse entendimento é agravado pelo fato desse documento conter, aproximadamente, 2 mil exigências técnicas. NESSE SENTIDO, A ADMINISTRAÇÃO PODERIA ESTIPULAR UM PERCENTUAL MÍNIMO DE ADERÊNCIA (90%, POR EXEMPLO) E UM PRAZO RAZOÁVEL PARA QUE A CONTRATADA ATENDESSE ÀS EXIGÊNCIAS QUE RESTARIAM PENDENTES. ALTERNATIVAMENTE, A PROVA DE CONCEITO PODERIA FOCAR-SE NAS FUNCIONALIDADES CONSIDERADAS ESSENCIAIS, DEIXANDO QUE AS FUNCIONALIDADES ACESSÓRIAS (MENOS IMPORTANTES) EVENTUALMENTE NÃO ATENDIDAS FOSSEM PROVIDENCIADAS DENTRO DE UM PRAZO RAZOÁVEL DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO. Sendo assim, a situação em tela configura-se como uma afronta ao inc. I, § 1º, art. 3º da Lei 8.666/1993, pelo comprometimento do caráter competitivo do processo licitatório. (Grifou-se.) **CONFORME SE OBSERVA, O EDITAL CONTÉM UM EXCESSO DE DETALHAMENTO E UM NÚMERO DEMASIADO DE FUNCIONALIDADES, EXIGINDO-SE 100% DE ATENDIMENTO POR PARTE DAS PARTICIPANTES, O QUE TORNA POSSÍVEL, EM TESE, O PREJUÍZO À AMPLA COMPETIÇÃO.**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

[...] “Apontou o parecer do MPTC a ausência de objetividade e de transparência diante da falta de distinção entre os serviços de trato sucessivo e os de prestação instantânea [...], em afronta ao art. 40, I, da Lei de Licitações.

**O OBJETO DA LICITAÇÃO ESTÁ INSERIDO NO ITEM [...] E NO ANEXO [...], REQUISITOS OBRIGATÓRIOS E DESEJÁVEIS DO SOFTWARE, OS QUAIS, ANALISADOS SISTEMATICAMENTE, LEVAM, A MEU VER, À DESCRIÇÃO ADEQUADA DOS SERVIÇOS PROPOSTOS, QUE CONVERGEM, EM ÚLTIMA ANÁLISE, PARA A VIABILIZAÇÃO DA EFETIVA IMPLANTAÇÃO DOS SEIS SISTEMAS INFORMATIZADOS RELACIONADOS NO EDITAL. COM A DEVIDA VÊNIA, OS SERVIÇOS DESCRITOS NO ANEXO [...] SÃO INÚMEROS E BASTANTE COMPLEXOS, SEMPRE INTERLIGADOS ENTRE SI E DEMANDANDO COORDENAÇÃO SEVERA, POR ESTAREM VINCULADOS À IDEIA DA NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE GESTÃO INTEGRADA DE TODOS OS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE CONTROLE NO MUNICÍPIO, O QUE SE REVELA, SEM DÚVIDA, MODERNA E PODEROSA FERRAMENTA DE COMANDO. NÃO VISLUMBRO, DESSA FORMA, A POSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAREM INSTANTÂNEOS ALGUNS DOS SERVIÇOS DEMANDADOS, SENDO O OBJETO LICITADO UMA FERRAMENTA DE NATUREZA SISTÊMICA,** que requer responsabilidade continuada.” [Denúncia n. 811.915. Rel. Conselheiro Sebastião Helvécio. Sessão do dia 04/10/2012]

Nesse contexto, diante do consolidado entendimento dos Tribunais de Contas e visando obter uma conciliação entre os interesses da Prefeitura de Cândido Mota e a garantia de competitividade ao certame, especialmente para impedir uma paralisação indesejada da licitação, deve ser determinada a mudança da forma de julgamento das especificações técnicas **de molde a se estabelecer um padrão mínimo aceitável de 80% (com os restantes 20% serem implementados em até 90 dias), de forma a não se favorecer, ainda que**

**sem intenção, qualquer fornecedor do mercado.**

Tal medida protegeria integralmente o desejo do ente municipal de obter todas as obrigações do Anexo I e evitaria o direcionamento a uma única solução do mercado, aumentando a competição e, conseqüentemente, o número de ofertas vantajosas, bem como propiciaria efetiva disputa da fase de lances.

**II.4. Do Valor Estimado – Cotação da Fase Interna da Licitação**

Com o devido respeito a esses respeitados gestores municipais, é preciso se fazer o presente registro, o qual deve servir a esses sérios administradores como alerta em relação ao que se pretende adquirir com a realização do presente certame licitatório.

Nobres autoridades municipais, é inegável a importância dos sistemas informatizados de gestão e, portanto, não se intenciona impedir essa municipalidade de efetuar a contratação das mencionadas ferramentas tecnológicas de gestão.

No entanto, tem-se percebido, lamentavelmente, um “movimento” de interesse comercial meramente privado e pontual pertinente à disseminação de um específico termo de referência contendo especificações técnicas de softwares e serviços direcionados e que tem por único objetivo afastar a competição das licitações realizadas para objeto de tal natureza, o que, como já dito, vem sendo amplamente investigado pelo Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e, também, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em alguns editais já publicados.

Certamente, essa Administração Municipal obteve esse modelo de especificação técnica de softwares através de alguma pesquisa feita na internet, o que, evidentemente, não é ilegal. No entanto, é preciso alertar que tal “modelo” sempre que inserido em editais de licitação culminam, reiteradamente, com a vitória do mesmo fornecedor e sem qualquer competição efetiva, o que de modo algum deve ser admitido por esses respeitados agentes públicos. Isso sem falar que tais licitações quando denunciadas aos órgãos de controle são sistematicamente anuladas e ensejam responsabilizações.

**A propósito, o TCE-RS ao analisar denúncias contendo editais com descrição idêntica, já tendo sido determinadas, inclusive, medidas anulatórias, suspensivas e de responsabilização de agentes públicos, tais como: Prefeitura de Unistalda (Pregão Presencial 012/2020), Prefeitura Tenente Portela (Pregão Presencial 098/2020) e Prefeitura São Pedro do Sul (Pregão Presencial 046/2020).**

Exemplo adicional disso foi a posição adotada pelo Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul, nos autos do Processo de Inspeção Especial nº 036447-0200/19-2, instaurado com o objetivo de verificar falhas no curso do Pregão Presencial nº 54/2019 promovido pelo Município de Cachoeirinha. O citado edital continha justamente as mesmas especificações técnicas de outros editais (e deste ora impugnado) e que reiteradamente culminaram em igual resultado e contratação de uma única empresa. O resultado foi a suspensão do contrato firmado e nulidade da licitação anteriormente realizada:



**“O CENÁRIO APRESENTADO PELA AUDITORIA NESTE EXPEDIENTE REFORÇA O VERIFICADO EM OUTROS PROCESSOS, DE MODO QUE O EDITAL E AS CONTRATAÇÕES SE DERAM EM CONTRARIEDADE À LEGISLAÇÃO AO COMPROMETEREM A COMPETITIVIDADE, EXIGINDO POSICIONAMENTO DESTA CORTE PARA COIBIR E EVITAR A DISSEMINAÇÃO DE PRÁTICAS QUE PODEM REVELAR-SE LESIVAS AO ERÁRIO, CARACTERIZANDO O FUMUS BONI JURIS PARA ATUAÇÃO CAUTELAR. [...]**

Ademais, a manutenção da execução dos contratos decorrentes da licitação viciada impõe a necessidade de cessação imediata, caracterizando o periculum in mora para a tutela de urgência.

[...] IV – Uma vez que, como referido, a suspensão dos contratos ensejará a realização de novas contratações diretas pelo Município de Cachoeirinha, entende o Ministério Público de Contas que a tutela de urgência deva abranger a determinação de que as contratações diretas obedeçam aos princípios da Administração Pública, sem as restrições apontadas.

**[...] PARA A ESCOLHA DO CONTRATADO, PORTANTO, O MUNICÍPIO DEVE SE ABSTER DE FAZER AS EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS APONTADAS NESTA REPRESENTAÇÃO, BUSCANDO, COM ISSO, QUE HAJA COMPETITIVIDADE E ISONOMIA PARA A ESCOLHA DO FORNECEDOR. [...]**

V – Isto posto, o Ministério Público de Contas requer, com fundamento no inciso XIII do artigo 12 do RITCE7, seja determinado, em sede de tutela de urgência, que a Gestão do Executivo Municipal de Cachoeirinha: 1º) observada a continuidade dos serviços contratados, suspenda a execução dos Contratos nº 08/2020 e 09/2020;” (Processo de Inspeção Especial nº 036447-0200/19-2 – Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Data: 18/02/2020 – Relator: CONSELHEIRO IRADIR PIETROSKI)

Constam, ainda, diversas denúncias em trâmite no Tribunal de Contas do

Estado do Rio Grande do Sul tratando desta mesma situação:

• **DENÚNCIA N° 1485-0200/19-9**

**Pregão Presencial n° 16/2019 - Município de Horizontina**

**“A denunciante alega, resumidamente, que, ao impor uma série de restrições no edital, QUE INCLUEM A TECNOLOGIA ESPECÍFICA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS, COMO LINGUAGENS WEB, NÃO UTILIZAÇÃO DE “RUNTIMES” E “PLUG-INS”, DIRECIONARIA PARTICIPAÇÃO DE UM ÚNICO LICITANTE A OFERTAR ESTA SOLUÇÃO NO MERCADO.**

**A ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO INDEVIDA E EXCESSIVA, FEITA ANTES DA SESSÃO DO PREGÃO, MERECE SÉRIA ANÁLISE, EIS QUE O ALERTA, CONFORME JÁ CITADO NO ITEM ANTERIOR, MATERIALIZOU-SE PERFEITAMENTE: UM PARTICIPANTE SOLITÁRIO NO CERTAME, DISPUTANDO NO PREÇO CONTRA ELE MESMO.** (...)

**A ESPECIFICAÇÃO DA FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO, COMO LINGUAGENS ESPECÍFICAS E TIPOS DE MÓDULOS DE PROGRAMA DISCRIMINADOS, NÃO É MUITO DEFENSÁVEL, eis que O QUE DEVE CONSTAR NO EDITAL É A ESPECIFICAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS E FUNCIONALIDADES DOS SISTEMAS A SEREM DISPONIBILIZADOS, E NÃO FATORES SECUNDÁRIOS SEGREGADORES DE SOLUÇÕES” (fl. 208).**  
(...)

**ASSIM, RECOMENDA-SE A RETIRADA DE ITENS DO EDITAL QUE NÃO TRAGAM VANTAGENS ESPECÍFICAS AO MUNICÍPIO, E QUE PERMITAM A PARTICIPAÇÃO REAL DE BOAS SOLUÇÕES DO MERCADO. ASSINALE-SE QUE OS TERMOS DE REFERÊNCIA DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA E DE CACHOEIRINHA ENCONTRAM SEMELHANÇA EM GRANDE PARTE DAS PREVISÕES.”**

• **DENÚNCIA N° 30195-0200/19-8**

**Pregão Presencial n° 28/2019 - Município de Senador Salgado Filho, com o mesmo objeto e identificação entre as exigências inseridas nos Termos de Referência. NAQUELA OPORTUNIDADE, APÓS ENCAMINHAMENTO À DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO – DCF DO TCE/RS, FOI APONTADO O “DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO POR EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS.”**

• **PROCESSO N° 1067-0200/20-1**

**Pregão Eletrônico n° 04/2020 -Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de POA – GRANPAL, com o mesmo objeto e identificação entre as exigências inseridas nos Termos de Referência. O certame restou suspenso pela Conselheira-Substituta Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, haja vista o deferimento de medida cautelar, tendo sido intimado o Administrador para apresentar “cópia das manifestações e/ou pareceres técnicos que embasaram a definição dos critérios constantes no termo de referência, juntando documentos que considere pertinentes e a CÓPIA INTEGRAL DO PROCESSO LICITATÓRIO (FASE INTERNA). (...)”**

Nobres autoridades, tais questões, minimamente devem trazer um alerta à necessidade de revisão da descrição do objeto licitado, até porque inexiste razão de ordem técnica para se defender um “modelo” viciado e que vem gerando desgastes junto aos órgãos de controle.

Vale notar que as especificações técnicas do objeto licitado, alçadas como de cumprimento obrigatório, inclusive inseridas como condição de admissão aos atestados de capacidade técnica (mesmo não sendo parcelas relevantes), são idênticas às consignadas em certames licitatórios promovidos por entidades

municipais, os quais, pelo direcionamento técnico tiveram a participação isolada ou efetiva de um único fornecedor de sistemas (representantes comerciais) ou então foram anuladas:

- Prefeitura de São Pedro do Sul (Pregão Presencial nº 046/2020);**
- Prefeitura de São Martinho da Serra/RS (Pregão nº 020/2020);**
- Prefeitura de Barão do Triunfo/RS (Pregão Presencial nº 17/2020);**
- Prefeitura de Palmeira das Missões-RS (Pregão Eletrônico nº 085/2020);**
- Prefeitura de Mata-RS (Pregão Presencial nº 01/2020);**
- Prefeitura de São João do Polêsine-RS (Pregão Presencial nº 01/2021);**
- Prefeitura de Esperança do Sul – RS (Pregão Presencial nº 022/2020)**
- Prefeitura de Santa Rosa-RS (Pregão Presencial nº 38/2020);**
- Prefeitura de Viamão/RS (Pregão Eletrônico nº 03/2020)**  
**PROCEDIMENTO ANULADO;**
- Prefeitura de Barão do Triunfo/RS (Pregão Presencial nº 017/2020)**  
**PROCEDIMENTO ANULADO;**
- Prefeitura de Cruz Alta-RS (Pregão Eletrônico nº 238/2020)**  
**PROCEDIMENTO ANULADO;**

Ante ao exposto, questiona-se: por que se insistir em tal “modelo”, quando a maciça maioria dos editais lançados por outras municipalidades do Estado do Rio Grande do Sul trazem os mesmos serviços e finalidades com ampla participação de fornecedores? Inexplicável!

**A alegação de ser algo utilizado pelo Poder Judiciário (TRF4) é apenas inserida para conferir aparente credibilidade ao modelo de negócio desejado**, seja porque os sistemas utilizados pela Justiça para controle de processos judiciais sequer se assemelham aos softwares de gestão pública municipal, seja porque, caso fosse verdade a suposta descontinuidade ou

desatualização de outras opções tecnológicas, nada explicaria o fato de que 97% das prefeituras e demais entidades municipais sequer utilizarem tais ferramentas.

Aliás, a alegação de que a escolha das especificações técnicas dos sistemas pretendidos seguiria o exemplo do “e-Proc” justamente atesta o direcionamento à solução aqui apontada. Isso porque o sistema e-Proc foi substituído em 2013 pelo Conselho Nacional de Justiça pelo “PJe”, ferramenta mais moderna e que atende desde então a todos os Tribunais nacionais, deixando clara, inclusive, a ausência de respaldo à conceituação dada pelo edital ao e-Proc, o qual caminha para seu desuso.

Isso sem falar que a solução presente no Poder Judiciário é alvo de dezenas de críticas técnicas sendo notórios os problemas que tal “solução” têm gerado. O Tribunal de Contas de São Paulo assim se manifestou a este respeito:

**“A LINGUAGEM SOLICITADA, OU SEJA, COMPILADA SEM “RUNTIME”, TAMBÉM É UM COMPLICADOR, NA MEDIDA EM QUE OS PRINCIPAIS PROGRAMAS OPERAM COM “RUNTIME”.** Outrossim, a linguagem compilada com “runtime” admite, por exemplo, que o sistema pretendido seja desenvolvido em JAVA só no servidor, ou seja, sem a necessidade de instalação do aplicativo em cada equipamento cliente, permitindo, assim, esforços de recuperação similares aos dos sistemas compilados.[...] TAMBÉM NÃO ME SENSIBILIZAM OS ARGUMENTOS DE DEFESA SUSTENTADOS NA “MAIOR FACILIDADE DE PARA MANUTENÇÃO DO PARQUE TECNOLÓGICO, VISTO QUE OS SISTEMAS COMPILADOS SEM RUNTIME PODEM ATUAR INDEPENDENTE DA EXISTÊNCIA DE DETERMINADA CONDIÇÃO, aplicativo ou ferramenta instalados previamente nos computadores” e que “em caso de pane em um eventual equipamento a simples substituição emergencial

deste por outro e a execução de uma mera instalação do sistema informatizado locado já permitiria o retorno à rotina de trabalho normal da Administração, sem que isso implique em ter que instalar outros micros sistemas que viabilizariam a utilização de determinada tecnologia”.

**O TEMOR DEMONSTRADO PELA PREFEITURA, DE FICAR COM EQUIPAMENTO INOPERANTE POR DETERMINADO TEMPO, NÃO REPRESENTA OBSTÁCULO INTRANSPONÍVEL QUE POSSA RESULTAR PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE DESENVOLVEM SEUS PROGRAMAS “COM RUNTIME” JÁ QUE, PARA OS PROBLEMAS QUE MENCIONOU PREOCUPÁ-LA, OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NESSA LINGUAGEM TAMBÉM APRESENTAM SOLUÇÕES DE RÁPIDA APLICAÇÃO, COMO, POR EXEMPLO, AQUELAS DESENVOLVIDAS EM PLATAFORMA WEB, OU SEJA, ACESSÍVEIS POR MEIO DE UM PROGRAMA NAVEGADOR (BROWSER).**

A propósito, como explicitado na representação e na instrução processual, **“JAVA” É UMA LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO QUE UTILIZA RUNTIME, ASSIM COMO O “MICROSOFT .NET”, SENDO EXTREMAMENTE DIFUNDIDOS E UTILIZADOS ATUALMENTE NO MEIO DO DESENVOLVIMENTO DE DE SOFTWARES, CAUSANDO ESPANTO QUE SÓ NÃO SIRVA PARA A PREFEITURA MUNICIPAL DE RIFAINA. [...]**

Diante do exposto, VOTO no sentido da **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO** formulada por EDDYDATA - Serviços de Informática LTDA. EPP., **determinando-se Prefeitura Municipal de Rifaina que corrija o instrumento convocatório nele incluindo elementos e informações que tragam parâmetros objetivos destinados à elaboração de propostas, DEVENDO RETIRAR DO EDITAL A VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE DESENVOLVEM SEUS PROGRAMAS COM LINGUAGEM COMPILADA RUNTIME.”** (PROCESSO Nº: eTC-0000169.989.13-4. – Relator: Renato Martins Costa)

A decisão acima, já reiterada em outras representações naquela Corte de



Contas, demonstram de modo irrefutável que, tal exigência, quando submetida a um crivo de técnicos IMPARCIAIS não é admitida em editais de licitação. As razões, como visto, são muitas e espera-se que esses Administradores revisem o edital a partir das conclusões acima expostas.

A propósito, Nobres Gestores, a alegação de garantia de competição no presente caso **não reflete à realidade**. Além disso, considerando que o objeto apresenta uma solução bastante específica de modelo de sistemas pertencentes a uma única empresa do ramo, deve essa entidade divulgar quem forneceu os orçamentos da fase interna do certame para basrar o preço estimado, bem como se os pedidos de cotação feitos por essa entidade se deram com base em pedido que contemplasse as **exigências do edital**, tais como:

i) sistemas cloud computing;

ii) sistemas 100% web, com funcionamento sem o uso de emuladores;

iii) atendimento a 100% dos requisitos relacionados ao PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇA E DESEMPENHO constante do item 17 do Anexo I.

Não há, evidentemente, como se estabelecer uma referência de preços fundamentada em orçamentos que não espelham exatamente o objeto que será efetivamente contratado. Até porque, uma descrição genérica em um pedido de orçamento possibilita a apresentação de variadas ofertas de sistemas informatizados do mercado.

No entanto, caso tal pedido contivesse, conforme determina a norma, a

verdadeira especificação sobre aquilo que realmente se buscava e suas condições, tais como as acima descritas, certamente apenas uma empresa fabricante (ou representantes de seus produtos) apresentaria cotação e caso outras assim fizessem caberia investigação e encaminhamento aos órgãos de controle para apuração efetiva de que estas comercializam tais ferramentas específicas.

Desse modo, cientes de tal realidade, algumas perguntas são necessárias e importantes para conferir transparência e lisura ao procedimento licitatório:

**i) estariam aproximadamente 97% dos entes municipais do país, inclusive os maiores deles e a maior parte similares a essa entidade municipal, se utilizando sistemas informatizados de gestão pública ultrapassados, mais caros e que não atenderiam às necessidades do poder público?**

**ii) seriam as necessidades desse município, para um mesmo objeto, tão distintas e peculiares de aproximadamente mais de 5.000 municípios espalhados pelo país?**

**iii) por que justamente apenas um modelo de descrição técnica de edital foi utilizado como referência por essa Prefeitura, sabendo-se da existência de centenas de outros atos convocatórios descrevendo este mesmo objeto e onde houve efetiva **COMPETIÇÃO** entre as empresas do mercado? QUAIS SERIAM OS EDITAIS PESQUISADOS POR ESSAS AUTORIDADES E OS RESPECTIVOS VENCEDORES DESTAS LICITAÇÕES?**

**iv) Se realmente um modelo de especificações técnicas de softwares de**

gestão pública municipal será escolhido com base em outros editais, não seria mais adequado a essa administração optar por “modelo” adotado pela maior parte dos editais lançados, observando-se, ainda, quais as licitações onde houve maior competição? e

v) por que se utilizar de um “modelo” de especificação técnica quando já se sabe que todo o município que o utilizou teve procedimento licitatório sem competição e onde o mesmo e único sistema se sagrou vitorioso?

Com o devido respeito, são questionamentos que precisam ser respondidos com fundamento técnico e jurídico para que a escolha por um “modelo” não se torne em uma contratação desvantajosa onde a competição será inevitavelmente restringida.

Ainda que se alegue ser normal na elaboração de editais o uso de pesquisas na rede mundial de computadores, ou seja, que a similaridade de edital afirmada seja coincidência, o que não se condena, **é de se reconhecer que tal pesquisa se deu de modo falho e nocivo ao interesse público já que inspirada apenas em atos convocatórios que detinham termo de referência com as especificações técnicas integralmente idênticas a um único modelo de sistema comercializado no mercado.**

Por isso, é, inclusive, necessário que se divulguem **os nomes das empresas** que apresentaram orçamentos e, principalmente, os respectivos pedidos de cotação dessa entidade, para saber se tiveram como base **todas as condições e características descritas no Anexo VIII como obrigatórias ao atendimento.**

Ainda que se saiba da seriedade desses gestores, da qual em momento algum se coloca em dúvida é bom que se diga, a ora Impugnante **clama, em última instância administrativa, pela revisão de determinadas disposições técnicas constantes do Anexo I do edital**, as quais indevidamente direcionam o certame a uma determinada solução tecnológica fornecida por uma única empresa do mercado e seus representantes autorizados.

Como se não bastasse, eventual justificativa de que tal solução promoveria o maior alcance do cidadão aos serviços disponibilizados pelo ente municipal via internet contradiz à realidade. **Isso porque as demais soluções também assim o fazem sem precisar desse quesito.** Para demonstrar isso, basta observar que centenas de municípios do país conseguem realizar tais funções normalmente e atender seus cidadãos com serviços disponibilizados na internet por meio de outros sistemas que não o ora descrito no edital em referência.

**A exigência de que a solução tecnológica informatizada de gestão pública seja desenvolvida obrigatoriamente em plataforma WEB**, além de surpreendente, retira do certame diversas empresas que possuem sistemas compatíveis aos ora licitados e que usam em conjunto ambiente web e outros disponíveis no mercado, até porque a plataforma a ser utilizada não diferencia a qualidade dos sistemas a serem implantados.

Sobre o assunto é pertinente transcrever decisão do **Tribunal de Contas de Minas Gerais**, onde inclusive se examinou a exigência de linguagem WEB e Desktop em edital (Processo n.º 887853):

**“Para qualquer desenvolvedor de software, seja ele, em**

qualquer linguagem, é de conhecimento que a arquitetura geral de “comunicação” entre aplicativos e plataforma, **NÃO INTERFERE NO SEU “INTER-RELACIONAMENTO” NA FORMA DE APRESENTAÇÃO/EXECUÇÃO PARA O USUÁRIO, FRENTE AO DESENVOLVEDOR DE ATIVIDADES AFINS**, ou seja, não há conflito nos itens.

O interfaciamento gráfico, informado “preferencialmente” no item 16, norteia-se o ambiente de rede de informática da Prefeitura Municipal de [...] e, sobretudo, **O ITEM NÃO INTERFERE NA FUNCIONALIDADE/OBJETIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. DE UMA FORMA DIRETA E OBJETIVA, OS ITENS 2 E 23 APENAS INFORMA, CONFORME A PLATAFORMA OFERECIDA PELA LICITANTE (WEB OU DESKTOP), SERÁ EXIGIDO O MÍNIMO DE CONFIGURAÇÃO COM O AMBIENTE DE REDE DE INFORMÁTICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE [...] (Servidor/Terminal).”**

Nem se alegue, ainda, a questão do preço (economicidade) a justificar tal escolha, pois, caso sejam mais dispendiosas as demais opções viáveis no mercado estas fatalmente então não conseguirão apresentar preços mais vantajosos na licitação.

Diante disso, não se deseja impedir a utilização de plataforma web, mas simplesmente que seja inserido no edital alternativa que não restrinja a competitividade que deve ser assegurada em todas as licitações públicas. E note-se que isso **em nada alterará as condições dos softwares implantados, as especificações técnicas, sua qualidade ou eficiência ou a responsabilidade da empresa contratada, a qual assumirá os ônus pertinentes**. Do contrário, como milhares de entes municipais conseguem ser atendidos de forma diversa à ora imposta no edital? Se fosse irregular ou inviável centenas de municípios não fariam assim há anos.

A Impugnante conhece a seriedade desses agentes e acredita firmemente na modificação das especificações técnicas, de molde a se estabelecer um padrão mínimo aceitável e outro desejável, de forma a não favorecer, ainda que sem intenção, qualquer fornecedor do mercado.

## **II.5. Serviços Sob Demanda Variável – Valores Não Previstos ao Limite da Contratação – Erro Grave do Edital**

Consta do item 2 do Anexo I um quadro contendo os itens licitados e seus respectivos valores estimados, dentre eles e para cada lote um subitem especificamente destinado à “SERVIÇOS SOB DEMANDA (RESERVA TÉCNICA)”.

Para o mencionado subitem, o edital prevê, em cada lote, a prestação pelo futuro contratado dos seguintes serviços: i) capacitação pós-implantação e atendimento técnico local e ii) personalização e customização de softwares e serviços correlatos.

Como consta para cada lote apenas 01 (uma) hora técnica para fins de inserção no valor da proposta comercial, tudo leva a entender que essa entidade deseja neste momento a cotação do valor unitário da referida ‘hora’ para assim deter um parâmetro de pagamento das futuras horas a serem prestadas pelo contratado. Porém, tal disposição do edital é irregular e precisa ser sanada até porque conflita com as demais disposições do próprio ato convocatório.

Primeiramente, observa-se que o Anexo I estabelece que **“o valor máximo da contratação não poderá exceder o valor de R\$ 199.530,00, conforme média de contratos apresentadas na justificativa abaixo**. No entanto, o



mencionado valor máximo é resultante do somatório dos itens licitados e, por consequência lógica, apenas do valor de uma hora técnica dos serviços sob demanda, o que significa que as propostas e o valor a ser contratado serão formulados com base em apenas neste valor unitário, ou seja, não será possível, posteriormente, se acrescentar valores adicionais ao contrato para horas técnicas que excedam a uma unidade.

Em segundo, **como o valor máximo da contratação se baseou em apenas uma hora técnica para os serviços sob demanda variável**, é evidente que o edital e o pedido de cotação de preços da fase interna possuem grave erro, já que o valor máximo da contratação se baseia em parâmetros irrealistas, até porque existirão muito mais que apenas uma hora técnica para tais subitens de demanda variável em cada lote.

Por isso, não precisa muito esforço para se constatar que **o valor global máximo da contratação não abrange horas técnicas adicionais** e, portanto, invalidará que estas sejam prestadas já que não constantes da proposta, do pedido de cotação de preços da fase interna e do próprio custo máximo a ser contratado.

Evidentemente, tudo isso somente ocorre **porque o edital não fez constar, como era seu dever, a quantidade de horas técnicas estimadas da contratação**. Ora, se a entidade licitante não sabe quantas horas técnicas mínimas precisará, é porque não dimensionou adequadamente suas necessidades.

Contudo, é sabido que as regras do edital não podem dar margem à interpretação, necessitando ser objetivas, nos termos da lei. O julgamento

proferido nas licitações precisa ser baseado em critérios objetivos definidos previamente no edital, ou seja, os fatores e informações devem estar contidos nas regras da licitação, inexistindo espaço para a obtenção destas durante a realização do procedimento ou, pior ainda, durante a contratação. Segundo Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

**“A DESCRIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO CONTIDA NO EDITAL NÃO PODE DEIXAR MARGEM A QUALQUER DÚVIDA NEM ADMITE COMPLEMENTAÇÃO A POSTERIORI. [...] SE A DESCRIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO NÃO FOR COMPLETA E PERFEITA, HAVERÁ A NULIDADE, NOS TERMOS ADIANTE APONTADOS.”**

Em suma, o objeto da licitação em epígrafe encontra-se descrito de forma insuficiente e inadequada o que fatalmente, caso não sanado, acarretará a frustração do certame licitatório em epígrafe. Não é outro o entendimento doutrinário<sup>2</sup>:

**“... o objeto da licitação é a própria razão de ser do procedimento seletivo destinado à escolha de quem irá firmar o contrato com a Administração; SE FICAR INDEFINIDO OU MAL-CARACTERIZADO, PASSARÁ PARA O CONTRATO COM O MESMO VÍCIO, DIFICULTANDO OU, ATÉ MESMO, IMPEDINDO SUA EXECUÇÃO. Para que tal não ocorra, para que os licitantes possam atender fielmente ao desejo do Poder Público e para que as propostas sejam objetivamente julgadas, o objeto da licitação deve ser convenientemente definido no edital ou convite.”**

**FICA CLARO QUE O TERMO DE REFERÊNCIA ANEXO AO EDITAL SE ENCONTRA INCOMPLETO E CONTENDO VALOR MÁXIMO ERRADO! A ausência destes fatalmente interferirá diretamente no resultado da disputa. De acordo com o art. 8º do Decreto nº 3.555/2000:**

**“Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: [...] II - o termo de referência é o documento que**

<sup>1</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª edição, Dialética, São Paulo– p.401.

<sup>2</sup> Meirelles, Licitação e Contrato Administrativo, 12ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 1999, p.42.

**deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;**

[...]

c) **ESTABELECER** os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, **INCLUSIVE COM FIXAÇÃO DOS PRAZOS E DAS DEMAIS CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA O FORNECIMENTO;** e”

Lamentavelmente, não foram delimitadas com o devido cuidado questões fundamentais à formação dos preços a serem apresentados pelos interessados, o que deve ensejar a revisão integral do processo licitatório, com o refazimento da pesquisa de preços para que se chegue ao valor máximo real da contratação almejada já contemplando as estimativas de horas sob demanda a serem executadas em 12 meses.

### **III.6. - Da Contradição do Prazo de Vigência Contratual**

No Termo de Referência do ato convocatório estabeleceu-se no item 2 que o licitante deverá indicar em sua proposta, para cada lote, o valor relativo ao licenciamento dos softwares contemplando o total de 12 (doze) meses.

Contudo, o item 13 do mesmo Anexo I estabelece que a futura contratada terá prazo de 90 (noventa) dias para implantar os sistemas do lote I e 180 (cento e oitenta) dias para implantar os sistemas dos lotes II e III:

**“O prazo para a realização dos serviços de implantação dos programas é de 90 (noventa) dias para o LOTE I e 180 (cento e oitenta) dias para os LOTES II e III, sendo que após esse prazo ou antes dele se assim informado pela CONTRATADA, será feita a**

medição por parte da CONTRATANTE por meio do fiscal do contrato designado emitindo-se termo de aceite provisório. O termo de recebimento definitivo poderá ser emitido em até 90 (noventa) dias, a contar do aceite provisório (art. 73, §3º da Lei Federal nº 8.666/93), ressalvado a faculdade da administração de invocar posteriormente o direito sob a ocorrência de vícios redibitórios.”

Diante disso, **sabendo-se que o contratado levará ao menos até 90 ou 180 dias para colocar os sistemas em funcionamento, como é possível afirmar que o licenciamento mensal será pago em 12 (doze) parcelas mensais?**

Ora, certamente, após o efetivo início da operação dos sistemas somente restarão 09 (nove) meses de contrato para licenciamento dos sistemas do Lote 1 e 06 (seis) meses de licenciamento dos lotes II e III (e não 12 como equivocadamente estabelecido como parâmetro a ser inserido na proposta comercial).

Como justificar o licenciamento dos sistemas em período em que estes encontrar-se-ão sendo ainda instalados? **Isso tudo representará um custo adicional e inexistente!** Como o contrato original possui validade por apenas 12 (doze) meses e sabendo-se que a locação efetiva dos sistemas somente passará a vigorar no mínimo 90 ou 180 dias depois, não condiz com a realidade proposta comercial (bem como um orçamento ou preço estimado) que considere a locação dos citados softwares por um número de meses que, na prática, não ocorrerá.

Conforme observado, tais serviços somente serão executados após a implantação, conversão e treinamento, isto é, o licenciamento dos sistemas não será pago em 12 parcelas mensais, mas, sim, em 09 ou 06, o que reduz

drasticamente os custos estimados ao presente certame.

Assim, em função dos valores a serem cobrados extrapolarem ao prazo contratual definido, deve o edital ser imediatamente corrigido, bem como os orçamentos estimados e valores máximos estabelecidos no edital.

### **III - DO PEDIDO**

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade dessa entidade, **REQUER SEJA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, esperando, ao final, que o bom senso prevaleça para que o edital tenha sanadas suas irregularidades, visando a ampliação da competitividade e a viabilidade da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da legislação pátria.

Pede deferimento.

Porto Alegre, 27 de abril de 2021.

---

### **GOVERNANÇABRASIL SUL TECNOLOGIA LTDA.**

*Nome: João Guilherme Koehler Filho*

*e-mail: joao.guilherme@govbr.com.br*

*Cargo/Função: Gerente de Clientes*

*CPF: 002.313.080-60*

*Identidade: 7070829622*