

AO I. PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEPÉ/RS

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 14/2022

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, fundada nos termos do item 23.1. do ato convocatório em referência, serve-se da presente para apresentar a **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos

I - DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO EDITAL

Essa respeitada municipalidade, mesmo diante da impugnações apresentadas e do cenário já alertado sobre direcionamento e, ainda do fracasso da licitação Pregão Eletrônico nº 25/2021, decidiu novamente relançar, de forma inalterada em suas especificações, o mesmo edital de licitação visando a “**contratação de empresa especializada em softwares nativos de plataforma web para fornecimento de sistemas de gestão pública integradas, no modo de licenças de uso, sem limite de usuários, na área de Administração Geral. Inclui ainda, serviços complementares necessários ao funcionamento de tal sistema, tais como: migração de dados, implantação, parametrizações e configurações, treinamento de usuários, suporte técnico, manutenção corretiva, legal e evolutiva, bem como hospedagem de cada solução em data center**”.



Lamentavelmente, o ato convocatório foi integralmente mantido em suas exigências técnicas já contestadas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 25/2021, ou seja, de modo inexplicável, insiste-se em REPLICAR o conteúdo de funcionalidades já amplamente contestado e **cujo modelo foi reprovado recentemente pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, como se verá adiante, sendo certo que, caso as especificações que limitam a participação de interessados sejam novamente mantidas, aquele Tribunal será acionado desde já para anular o procedimento licitatório.

Sendo assim, certos da habitual atenção dessa conceituada entidade e confiantes no habitual bom senso desse órgão, requer sejam analisadas e posteriormente alteradas as irregularidades encontradas, a fim de que tal procedimento possa transcorrer normalmente.

II - DAS IRREGULARIDADES

II.1. - Do Objeto Licitado e Direcionamento (não intencional)

Novamente se constata que o Anexo I - Termo de Referência é réplica literal de outros editais lançados no Estado do Rio Grande do Sul onde a participação é restringida e n sempre a mesma empresa é vencedora (IPM Sistemas Ltda.), à exceção das licitações que foram fracassadas ou anuladas (inclusive judicialmente como no caso da Prefeitura de Viamão onde os agentes públicos foram responsabilizados após interceptações telefônicas).

As justificativas constantes desses modelos de editais são sempre as mesmas, inclusive de modo literal, fundadas em retórica que apenas engana o leigo, uma vez que falaciosa e com dados extraídos de fontes que em nada tratam daquilo que se afirma. Uma das retóricas que mais chama a atenção é a seguinte:

“Nesse sentido, todos os softwares integrantes do ERP deverão possuir padronização de linguagens e telas, SEREM



DESENVOLVIDOS NATIVAMENTE PARA A PLATAFORMA WEB, buscando-se o melhor desempenho e menor consumo de recursos de rede/internet (link), restringindo-se os subterfúgios tecnológicos e ferramentas conhecidas do meio tecnológico que possam representar perda de performance, aumento de custos, instabilidade e insegurança dos dados e informações, bem como observando-se a liberdade das empresas em aplicar a linguagem de programação nativa web que lhe seja apropriada, respeitando a livre iniciativa do mercado.

(...)

O Governo Federal há anos tem adotado sistemas em nuvem (SICONV, RADAR, SISCOMEX, SIGEPE, SIORG, SEI), sendo hoje o padrão de suas contratações, afirmando com veemência, que *“é responsabilidade da administração pública oferecer ao cidadão a melhor experiência possível de acesso ao governo eletrônico, respeitando inclusive, as particularidades da população atingida”*. **Seguindo nessa linha, o Governo Federal criou o programa ePWG – Padrões Web2 em Governo Eletrônico, TENDO EDITADO DIVERSOS INSTRUMENTOS DE ORIENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SISTEMAS EM NUVEM E DESENVOLVIDOS NATIVAMENTE PARA WEB pelos órgãos que compõe a administração federal.”**

Segundo o edital, as soluções ofertadas precisariam ser desenvolvidas nativamente em WEB com base em suposta perda de performance e aumento de custos das outras opções disponíveis (curiosamente 97% dos entes públicos nacionais e, inclusive, as maiores capitais se utilizam dessas opções descartadas pelo edital) (e, ainda, **supostamente o Governo Federal teria editado instrumento orientando a contratação de sistemas “desenvolvidos nativamente em WEB”** (embora nenhuma das orientações e normativas citadas tratem dessa questão).

Trata-se de uma inverdade técnica sobre sistemas “desenvolvidos nativamente em WEB” já que, incontestavelmente, **não há qualquer menção, que dirá orientação governamental sobre isso**. Tal questão será inclusive levada ao



conhecimento da área técnica do TCE-RS para que se apure a veracidade dessa informação constante de um edital público.

Não se sabe de qual fonte essa municipalidade extraiu tal conclusão, especialmente considerando-se que o termo de referência é uma cópia literal de outros editais, tais como o recente Pregão Eletrônico nº 003/2021 da Prefeitura de Barra do Guarita/RS onde tal “justificativa” foi reprovada pela área técnica do TCE-RS.

Em suma, se há uma conclusão acerca da imprescindibilidade de que as soluções sejam desenvolvidas nativamente em WEB é evidente que, sendo um requisito que restringe assustadoramente a competição a apenas uma empresa (IPM Sistemas Ltda.) essa municipalidade **deve apresentar o estudo técnico real** que a permitiu chegar a esse entendimento.

Isso sem falar que essa suposta “**tendência**” em outras esferas de governo é outra falácia técnica, uma vez que, além de se tratarem de outros tipos de sistemas que em nada se relacionam aos conceitos de softwares de gestão municipal, não são necessariamente “desenvolvidos” nativamente em WEB, mas sim, operam em nuvem, o que ainda assim vem sendo fortemente criticado pelas constantes falhas ante aos reiterados ataques cibernéticos, o que inclusive assolou em fevereiro de 2022 o Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região:

<https://www.agazeta.com.br/es/economia/servicos-da-justica-do-trabalho-no-es-seguem-fora-do-ar-11-dias-apos-ataque-hacker-0322>

Esses ataques ocorreram ainda no TCE-PR em maio e junho de 2022 no TCE-PR; no TJRS em maio de 2021 e na Justiça Federal de São Paulo em julho de 2021:

<https://www.tce.pr.gov.br/>



<https://www.migalhas.com.br/quentes/344876/tj-rs-sofre-ataque-hacker-e-suspende-prazos-processuais>

<https://www.ifsp.jus.br/comunicacao-publica/indice-noticias/noticias-2021/02072021-recebida-denuncia-contra-hackers-acusados-de-invadir-o-sistema-do-pje>

Portanto, é evidente que não existe uma “tendência de sucesso” tal como indevidamente inserida no modelo de edital utilizado lamentavelmente por esse município. Nesse passo, pergunta-se: o **que seria uma tendência de sucesso em relação aos sistemas licitados a municípios brasileiros, já que a “solução” ora licitada não é utilizada nem mesmo por 3% dos entes nacionais?** Seriam ultrapassadas as soluções que atendem a nada menos que 97% dos entes municipais do país, inclusive nas grandes cidades e capitais? É evidente a inversão de valores, sendo manifesto que o termo de referência defende um modelo de negócio que sequer tem a aceitação da quase totalidade dos clientes!

Por isso, essas autoridades precisam ser alertadas para o fato de que todos os softwares de gestão pública comercializados viabilizam, sim, a utilização de sistemas em nuvem. O que o edital atacado faz, maliciosamente, **é proibir as soluções tradicionais e utilizadas nos municípios brasileiros.** E para isso insere quase de modo “camuflado” requisitos que passam despercebidos e que ao final, caso chancelados, geram “jurisprudência” para que essa estratégia de negócio perdure em prejuízo total ao interesse público.

No caso da exigência desenvolvido para rodar nativamente em Web, o edital atacado, para restringir a participação, proíbe expressamente o uso das aplicações tradicionais (item 10.2. “d” do Anexo I) por entender, sem provas, ser o uso delas inseguro, apesar de, mais de 8.000 entes municipais, dentre prefeituras, câmaras e fundações as utilizarem atualmente sem quaisquer problemas, inclusive todas as maiores cidades e as capitais do país:



“10.2 Ser projetado e desenvolvido para **rodar nativamente em ambiente web**, isto é que contenha as seguintes características básicas: [...]

d) **FICA VEDADO O USO DE APLICAÇÕES TRADICIONAIS**, desktop cliente-servidor (2 camadas) emuladas para serem executadas através de navegador ou por outros meios como área de trabalho remota, **cujo protocolo RDP é inseguro;**”

Portanto, não se trata o caso de uma escolha “discricionária” por uma determinada característica, mas, sim, da clara **imposição, maliciosa, de direcionamento a uma única solução informatizada e com base em requisitos que não alteram a finalidade do que é pretendido**. A intenção é impedir o tradicional e usual e impor um novo modelo de negócio restrito a uma única empresa. **É exatamente nesse ponto que a determinação do edital afasta competidores.**

Note-se que sequer existe uma **cotação de preços junto ao mercado na fase interna acerca do real objeto licitado, com as imposições técnicas restritivas acima mencionadas**. Em regra, utilizam “contratos” **que não tratam do objeto efetivamente licitado e que retratam 04 (quatro) licitações onde não houve competição e apenas uma e sempre a mesma empresa foi a participante solitária e vencedora**, como será demonstrado em tópico apartado dessa impugnação.

Como já dito, **finalmente, após amplo estudo técnico, o TCE-RS conseguiu identificar a manobra de tais editais** ao examinar o Pregão Presencial nº 57/2021 promovido pela Prefeitura de Barra do Guarita/RS, onde expediu o seguinte entendimento:

Processo nº 1500-02.00/22-9
GABINETE DO CONSELHEIRO ALGIR LORENZON
DATA: 03/02/2022



“[...] Ato contínuo, o Serviço de Apoio e Suporte Operacional e Técnico, mediante a Informação nº 03/2022 - SASOT-I (*peça 4088758*), passou à análise da matéria.

QUANTO AOS ASPECTOS SUSCITADOS PELA REPRESENTANTE (*EXIGÊNCIA DO FORNECIMENTO DE UM “SISTEMA EM NUVEM DESENVOLVIDO 100% NATIVAMENTE EM WEB*), O SASOT INFERIU, *IN VERBIS*:

Nessa questão, ENTENDE-SE QUE A EXIGÊNCIA DO FORNECIMENTO DE UM SISTEMA NATIVAMENTE WEB, COM FUNCIONAMENTO SEM O USO DE EMULADORES, É RESTRITIVA.

Se a Administração deseja operar seu sistema por meio de navegadores da internet (Chrome, Firefox ou Edge, por exemplo), O FATO DE EXISTIR UM EMULADOR NÃO ALTERA DE FORMA SIGNIFICATIVA A EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO: ELE CONTINUARÁ OPERANDO O SISTEMA POR MEIO DE TAIS SOFTWARES (OS SUPRACITADOS NAVEGADORES). Ou seja, ainda que os sistemas nativamente web sejam mais modernos, NÃO SE VISLUMBRA VANTAGEM RELEVANTE PROPORCIONADA PELA RESTRIÇÃO TÉCNICA IMPOSTA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, MAS APENAS AFRONTA AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO.

Por oportuno, SALIENTA-SE QUE A QUESTÃO EM ANÁLISE NÃO SE CONFUNDE COM O ARMAZENAMENTO DE DADOS E SISTEMAS EM NUVEM. TANTO SISTEMAS “NATIVAMENTE WEB” COMO “NÃO NATIVAMENTE WEB” PODEM ESTAR ARMAZENADOS EM DATA CENTER DE RESPONSABILIDADE DE UMA EMPRESA CONTRATADA E SEREM OPERADOS POR MEIO DE NAVEGADORES DA INTERNET.

TENDO EM VISTA QUE A REFERIDA EXIGÊNCIA TÉCNICA PERMITE, DE FORMA INJUSTIFICADA, QUE APENAS LICITANTES QUE COMERCIALIZAM SISTEMAS NATIVAMENTE WEB POSSAM PARTICIPAR DO CERTAME, ENTENDE-SE QUE EXISTE AFRONTA AO DISPOSTO NO INC. I, §1º DO ART. 3º DA LEI



8.666/1993 E, CONSEQUENTEMENTE, A DENÚNCIA É PROCEDENTE". (peça 4088758 – grifos meus e do original)

A unidade técnica do TCE-RS enxergou o óbvio em relação à exigência do fornecimento de um "sistema em nuvem desenvolvido 100% nativamente em web" condenando-a como restritiva, já que o fato de existir um emulador não altera de forma significativa a experiência do usuário pois ele continuará operando o sistema por meio de navegadores. Em suma, não há vantagem relevante, mas apenas afronta ao caráter competitivo da licitação.

E mais, a exigência em questão não se confunde com o armazenamento de dados e sistemas em nuvem, já que tanto sistemas "nativamente web" como "não nativamente web" podem estar armazenados em data center de responsabilidade de uma empresa contratada e serem operados por meio de navegadores da internet. **MAIS CLARO IMPOSSÍVEL!**

E note-se que naquela licitação a impugnante participou para manter seu interesse de agir e comprovar o direcionamento, tendo ofertado **a proposta mais vantajosa, mas, evidentemente, desclassificada justamente pelas condições restritivas acima expostas**. Tal fato, inclusive, comprova a **falácia da economicidade**, uma vez que tal "solução" dirigida é mais cara, o que não ocorre nas licitações das aplicações tradicionais!

Por isso, com o devido respeito, é preciso se fazer o presente registro, o **qual serve como um último alerta a essa gestão municipal em relação ao que se pretende adquirir com a realização do presente certame licitatório**, notadamente quando se constata que as especificações exigidas ao objeto descrito no Anexo I trazem forte indício de direcionamento a uma única empresa do mercado (ainda que sabidamente sem intenção).



Lamentavelmente, o termo de referência em questão é **modelo IDÊNTICO das especificações utilizadas em alguns editais de outros procedimentos licitatórios vencidos sempre por uma única**, a qual, por sua vez, sempre participa de tais procedimentos de modo solitário, sem ofertar lances significativos e, ainda, quando alguma empresa “ousa” participar é sempre desclassificada justamente em função do direcionamento imposto tanto na fase de habilitação (ao se exigir atestados de capacidade técnica de sistemas de computação “EM NUVEM”), quanto na fase de amostra técnica (ao se demandar como obrigatórios quesitos técnicos comercializados por apenas uma empresa em âmbito nacional).

NÃO EXISTEM EMPRESAS, à exceção daquela já indicada, que possuam sistemas com as especificações determinadas pelo edital como obrigatórias, especialmente aquelas definidas no item 10 do Anexo I:

- **sistema de computação 100% em nuvem**
- **desenvolvido em linguagem nativa web**
- **desenvolvido para rodar nativamente em ambiente web**
- **vedado o uso de aplicações tradicionais, desktop cliente-servidor (2 camadas) emuladas para serem executadas através de navegador ou por outros meios como área de trabalho remota;**
- **para operação do sistema não será permitida a utilização de nenhum recurso tecnológico como runtimes e plugins;**
- **não permitida a integração através de aplicações que utilizem o recurso NPAPI dos navegadores como Applets Java.**

De outro lado, ao se alegar ser a escolha do solução tecnológica constante do Anexo I mais eficiente e econômica, imaginar-se-ia que, por exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul, no mínimo, boa parte dos entes municipais existentes já a



utilizassem. No entanto, tal “modelo”, na verdade, é **utilizado por parcela irrisória. Em nível nacional esse percentual é ainda menor.**

De fato, **É PRECISO SE DIZER A VERDADE: NÃO HÁ LARGA UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS NATIVOS WEB, quando muito, há, sim, a existência de alguns contratos nesse sentido, todos firmados com a mesma empresa, derivados de licitações sem competição.** Há de fato a larga utilização de falácias técnicas para convencer entes municipais acerca de falsa vantagem operacional de determinadas soluções, o que apenas impõe um modelo de negócio privado, elimina competição e traz prejuízo ao erário.

Apesar de supostamente justificadas como superiores, **sequer representam 3% dos softwares de gestão utilizados em nível nacional por milhares de entidades,** ou seja, a realidade apontada no edital como solução mais adotada e recomendada não coaduna com a realidade vigente. E mais: comprovadamente, **NENHUMA OUTRA EMPRESA DO MERCADO**, à exceção da aqui já citada e seus representantes/parceiros conseguem atender. O que se vê, na prática, são editais dirigidos a uma solução, os quais, por sua vez, são amplamente impugnados por várias empresas do mercado justamente pela restrição que impõe e onde o resultado é sempre o mesmo (isso quando o certame não é anulado):

Prefeitura de São João do Polêsine-RS (Pregão Presencial nº 01/2021)
Prefeitura de Anita Garibaldi-RS (Pregão Eletrônico nº 29/2021);
Prefeitura de Vera Cruz-RS (Pregão Presencial nº 73/2021);
Prefeitura de Seberi-RS (Pregão Presencial nº 05/2021);
Prefeitura de Palmeira das Missões-RS (Pregão Eletrônico nº 238/2020);
Prefeitura de Esperança do Sul-RS (Pregão Presencial nº 085/2020);
Prefeitura de Santa Rosa-RS (Pregão Presencial nº 38/2020);
Prefeitura de Santo Augusto-RS (Pregão Presencial nº 046/2019);
Prefeitura de Osório-RS (Pregão Presencial nº 05/2019);



Sendo assim, requer-se a atenção dessa respeitada entidade para que o edital ora pretendido se adeque ao padrão nacional e que viabilize as soluções tradicionais permitindo a participação das empresas do mercado e não apenas a uma única empresa.

II.2. Da Pesquisa de Preços Realizada- Falha Gravíssima

Ao se observar a fase interna do presente procedimento licitatório, causou espécie o modo como foi realizada a pesquisa de preços, na medida em que **se decidiu por não mais fazer uma cotação de valores no mercado**, apesar do objeto licitado abranger um mercado aquecido e que conta com diversos fornecedores.

Foi apresentada a justificativa sempre usada nos editais desse modelo já contestado, onde se defende com base em normas federais não aplicáveis a uma licitação municipal, a obtenção de contratos similares como fontes referenciais de consulta de preços. A intenção é clara: **fugir da pesquisa de mercado pois nenhuma empresa, à exceção de uma, apresentará cotação.**

E mais, a relação de contratos apresentada no corpo da pesquisa, traz apenas contratos formalizados com municípios que não exprimem características similares, regionais, econômicas, número de habitantes e a quantidade de soluções e serviços exigidos como objeto desta licitação. O quadro abaixo deixa isso explícito:

São Sepé - 23.700 Habitantes

Ajuricaba - 7.372 Habitantes

Almirante Tamandaré - 1.990 habitantes

Camargo - 2.700 Habitantes

Casca - 9.000 Habitantes

Gramado - 36.000

São João do Polêsine - 2.543



Para piorar, nada menos que cinco dos seis contratos administrativos citados decorrem de licitações onde apenas houve um participante, ou seja, utiliza-se como modelos para justificar a escolha tecnológica visivelmente dirigida e ainda como referencial de custos exemplos de licitações onde **NÃO HOUVE CONCORRÊNCIA**, deixando evidente a falha da pesquisa realizada. E nessas licitações, pasmem, o **objeto licitado em ambas não possuía as exigências dirigidas e aqui contestadas, ou seja, os sistemas que tais municípios contrataram seriam desclassificados na presente licitação.**

O único contrato onde consta o objeto licitado se origina de uma licitação vencida pela empresa IPM Sistemas Ltda., onde a única participante foi desclassificada sumariamente justamente pelo não atendimento às especificações técnicas ora impugnadas.

Tudo isso deixa evidenciado grave erro na pesquisa de preços já que não foram consultadas as empresas privadas que atuam no mercado, muito menos contratações que decorram de uma única licitação onde houve competição.

Vale ressaltar que o ora exposto se encontra comprovado em farta documentação probatória, a qual será encaminhada concomitantemente ao TCE e ao Ministério Público para a devida apuração de responsabilidades. Nesse sentido, solicitamos que os orçamentos constantes dos autos do presente procedimento sejam refeitos para que se consultem empresas efetivamente concorrentes no mercado, de molde a se assegurar a existência de efetiva concorrência e disputa de preços.

II.3. – Do Atendimento ao Objeto na Prova de Conceito – 100% - Restrição à Competição

As disposições técnicas constantes do Anexo I do edital lançado pelo Município de São Sepé versam sobre as características pertinentes aos sistemas informatizados



licitados, sendo descritas em **nada menos que 228 (duzentas e vinte e oito) páginas** com centenas de funcionalidades dos softwares licitados.

Nesse sentido e objetivamente, questiona-se o fato de o edital determinar no Anexo I (item 3.10.17.) a sumária desclassificação do licitante que não atender a 100% das funcionalidades exigidas para cada um dos módulos descritos no Anexo I quando da demonstração a ser realizada:

“3.10.17 A Prova de Conceito - POC consiste na validação dos requisitos mínimos exigidos no Termo de Referência quanto a três aspectos fundamentais do sistema ofertado: a) Performance; b) Padrão Tecnológico e de Segurança; c) Requisitos Específicos por Módulo de Programas.

CASO A SOLUÇÃO OFERTADA NÃO ATENDA 100% DOS REQUISITOS RELACIONADOS A PERFORMANCE, OU AO PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇA, NÃO SE PASSARÁ A ETAPA DE AVALIAÇÃO DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS POR MÓDULOS DE PROGRAMAS, SENDO AUTOMATICAMENTE DESCLASSIFICADA, por princípio de economicidade, celeridade e utilidade do procedimento.”

Do exposto, constata-se evidente a restrição imposta pelo edital, a qual, inclusive já intenciona retirar do certame as demais empresas que ousarem participar pois, caso não constatado atendimento a 100% dos requisitos de Performance, dos requisitos específicos por módulo de programas e, ainda, do Padrão Tecnológico e de Segurança (**com todos os direcionamentos aqui elencados**) criando verdadeira fase técnica que contempla critérios minuciosos e dos menos relevantes e que sequer trazem a alegada economia justificada pelo edital.

Em suma, **será impossível a qualquer outra empresa se classificar no certame e logo será desclassificada mesmo que atenda a milhares de entes municipais com o mesmo objeto.** Trata-se do estabelecimento de uma condição visivelmente restritiva à competição, e, pior, **o licitante terá ainda que atender a**



90% dos requisitos de cada módulo (item 3.10.37.), para vários sistemas sob pena de desclassificação.

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.

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 ESTABELECEM 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:





GOVBR

SOLUÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA

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 ESTABELECEM 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. HOVE 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





GOVBR

SOLUÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA

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 ELECADAS 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]

Diante do consolidado entendimento dos Tribunais de Contas e visando obter uma conciliação entre os interesses da Prefeitura de São Sepé 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% A TODAS AS EXIGÊNCIAS** (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. Exigência Indevida aos Atestados de Capacidade Técnica –Requisitos Não Relevantes e sem Valor Significativo ou Sequer Especificados no Edital

Consta do edital em referência estranha imposição de exigência quanto aos atestados de capacidade técnica a serem apresentados na fase de habilitação do presente certame, tendo sido inseridos requisitos que não correspondem às parcelas mais relevantes e de valor significativo ao objeto licitado, nos termos em que a lei autoriza. Para ilustrar exposto, veja-se a exigência do item 10.4. do edital:



“12.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

12.4.1. Apresentação de atestado ou declaração de capacidade técnica, expedido por entidade pública ou privada, comprovando que a proponente implantou e/ou que mantém em funcionamento sistema de computação em nuvem, similar e compatível com o objeto desta licitação, pelo menos nas seguintes áreas de maior relevância:

LOTE ÚNICO: Planejamento e Orçamento; Escrituração Contábil, Execução Financeira e Prestação de contas; Controle Interno, Recrutamento e Seleção, Estágio Probatório, Avaliação de Desempenho, Ponto Eletrônico, Segurança e Medicina do Trabalho, Treinamento e Desenvolvimento, Folha de Pagamento, Almoxarifado, Compras, Licitações e Contratos, Frotas, Patrimônio, IPTU/ Intervivos/ Taxas, ISSQN e Taxas, Receitas Diversas, Contribuição de Melhoria, Gestão de Arrecadação, Dívida Ativa, Nota Fiscal Eletrônica, Escrita Fiscal, Fiscalização, Simples Nacional, APP, Auto-atendimento, Vídeo-Atendimento, Ouvidoria, Portal da Transparência, Portal do Cidadão, Website, Procuradoria, Legislação, Gestão de Serviços Públicos, Gestão de Cemitérios, Gestão Ambiental, Protocolo e Processo Digital, Construção Civil, Obras e Postura, Atendimento Social, Central de Vagas, Gestão Educacional Secretaria, Portal do Professor, Portal da Transparência, Gestão Administrativa Escolar, Gestão Pedagógica, Biblioteca, Censo Escolar Gestão de Calendário Escolar, Transporte Escolar, Alimentação Escolar e Nutrição e Serviços On-line.”

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 de computação EM NUVEM**, condição esta que, claramente, **não se trata de parcela relevante do objeto autorizada em lei e de valor significativo**, mas, sim, de características sobre o **modo pelo qual o sistema foi originalmente desenvolvido pelo seu fabricante**.

Ora, ao que se sabe, o termo “compatível” previsto em lei significa similaridade e não uma igualdade com o objeto licitado, o que indica claramente que a



“conceituação” imposta pelo edital – EM NUVEM - (aliás, de modo inédito na fase de habilitação) é ILEGAL, posto que obriga que o atestado de capacidade técnica traga necessariamente uma especificação IDÊNTICA àquela que pretende se licitar e que nem é parcela relevante e de custo significativo.

Tal imposição de comprovação imposta aos atestados na fase de habilitação é manifestamente ilegal e apenas serve como mecanismo de restrição à participação da quase a totalidade dos fornecedores dos serviços que abrangem o objeto licitado, até porque, sabe-se que tais características são comercializadas por apenas uma empresa do mercado.

Ademais, não há como se exigir sequer objeto idêntico, que dirá inserir na fase de habilitação que o atestado de capacidade técnica comprove EXATAMENTE o mesmo objeto licitado, **inclusive em características específicas**, as quais serão inclusive objeto de avaliação técnica em momento posterior e dentro do próprio certame. Por isso, deve-se necessariamente neste caso identificar **o que a lei define como “parcelas relevantes” a serem escolhidas para 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 de valor significativo ao objeto licitado.

No entanto, o tipo de sistema computacional (**em nuvem**), além de irrelevante ao fim visado (gestão informatizada) já que inclusive 97% dos sistemas em operação não funcionam nesse formato, sequer detém preço significativo ao objeto licitado. A propósito, no Anexo I, que traz o valor estimado dos itens licitados, inexistente a indicação do preço de sistemas de computação "em nuvem".

Não bastasse tamanhas ilegalidades, que devem ser objeto de urgente revisão já que **DISTORCEM as regras da fase de habilitação** a qual se destina ao exame da qualificação do LICITANTE e não de seu objeto (o qual será posteriormente avaliado), o **item contestado indica ainda que o licitante terá que apresentar atestados que comprovem o fornecimento de softwares nas áreas de maior relevância descrevendo uma série de módulos**.

No entanto, o edital traz como parcelas módulos **SABIDAMENTE sem valor significativo ao objeto licitado**, tais como: **Ponto eletrônico; Patrimônio; Portal da transparência; Controle Interno, Recrutamento e Seleção, Estágio Probatório, Avaliação de Desempenho, Segurança e Medicina do Trabalho, Treinamento e Desenvolvimento, APP, Gestão Pedagógica, Biblioteca**.

Em suma, vários itens identificados como parcelas relevantes foram indevidamente assim inseridos mesmo possuindo valor irrisório e pouco significativo em relação ao valor global licitado, sendo, portanto, visível que o edital extrapolou os limites legais quanto às exigências de qualificação técnica dos licitantes.



Tais “parcelas” indicadas não se enquadram ao disposto em lei para se caracterizarem como relevantes já que precisariam ter **custo significativo** quando comparados aos demais, que dirá passíveis de serem exigidas como comprovação em atestados de capacidade técnica em licitações. Entender de modo diverso é simplesmente ignorar o que se encontra explicitamente disposto em lei.

As “parcelas” indicadas, em sua grande parte, 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. A situação é grave e atenta contra a legalidade da licitação sendo indiscutível o vício apontado, o qual, caso não sanado, maculará a legalidade da disputa licitatória. 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 ESTABELECEM 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 (em nuvem) que extrapolam o que a norma permite. 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.

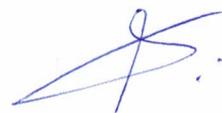
E mais, **as parcelas relevantes, ainda que legitimadas por lei a serem comprovadas, não podem compreender itens sem valor significativo**, o que não foi obedecido pelo edital em referência, que se encontra visivelmente equivocado e incorreto quanto às exigências de qualificação técnica, o que deve ser sanado, sob pena de nulidade do procedimento licitatório pretendido.

II.5. Indícios de Erro no Objeto

Requer seja ainda esclarecido o motivo pelo qual na relação de softwares a serem locados à Fundação **Cultural Afif Jorge Simões Filho** foi solicitado o licenciamento de sistemas de **“Gestão de Arrecadação”**. Qual seria a finalidade de tal sistema à citada fundação?

III - DO PEDIDO

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade desse prestigiada Prefeitura, **REQUER SEJA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, em respeito à legalidade e,





principalmente visando a tão almejada ampliação da competitividade para seleção da proposta mais vantajosa.

Pede deferimento.

São Sepé, 08 de julho de 2022.

Atenciosamente,

PROPONENTE:

GOVERNANÇABRASIL SUL TECNOLOGIA LTDA
Rua Olinda, 140 4º e 5º andares,
Bairro São Geraldo - Porto Alegre – RS, CEP
90240-570
Fone: (55) 2103-2277/ (55) 99609-7885
CNPJ 04.311.157/0001-99
E-mail: augusto.tolfo@govbr.com.br

REPRESENTANTE LEGAL

AUGUSTO TOLFO
Gerente de Clientes
CPF 00756308003
CI 4082262975

04.311.157/0001-99

**GOVERNANÇABRASIL
SUL TECNOLOGIA LTDA**

RUA OLINDA, 140 - 5º e 6º ANDARES
SÃO GERALDO - CEP 90.240-570
PORTO ALEGRE - RS



Protocolo 4.915/2022

Assunto: **Protocolo**

Via 1/2

São Sepé/RS, 08 de Julho de 2022 às 15:57

De:

Governança Brasil Sul / Govbr Sul
- CNPJ 04.311.157/0001-99

digitado por Felipe da Silva Ribeiro
em SPROT - Seção Protocolo

Para:

GCCLC - Gerência de Compras,
Controle, Licitações e Contratos

SPROT

Esta documentação faz parte do Protocolo 4.915/2022