

A I. PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CÉU AZUL/PR

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 75/2022 - M.C.A
PROC. ADM. Nº 173/2022 – M.C.A.

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, com sede na Rua João Pessoa, 1183 - Velha, Blumenau - SC, 89036-001, inscrita no CNPJ sob o nº 00.165.960/0001-01, vem, respeitosamente, perante essas autoridades e fundada nos termos do item 1.5. do ato convocatório em referência, apresentar sua **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos

I – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO EDITAL

Trata-se a presente de impugnação ao edital Pregão Eletrônico nº 75/2022, cujo objeto é a “**contratação de sistemas de gestão pública, softwares em ambiente de plataforma web que operem de forma integrada, com licença mensal, implantação e migração de dados, treinamento, suporte técnico/manutenção e provimento de datacenter, para os aplicativos e funcionalidade descritas no termo de referência.**”

A Impugnante ao verificar o conteúdo do ato convocatório, identificou algumas cláusulas que precisam ser sanadas a bem do interesse público e que certamente, após leitura das razões a seguir, serão revistas por essas respeitadas autoridades.

Nesse sentido, não se pretende de modo algum tumultuar o procedimento licitatório instaurado, muito menos criticar os trabalhos realizados por essa prestigiada entidade, mas, sim, e apenas contribuir à melhoria do edital em

referência, o qual se presta a licitar objeto de natureza importante e que possui custo bastante 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 Objeto Licitado e Direcionamento (não intencional)

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 01 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 procedimentos licitatórios vencidos sempre por uma única empresa (IPM Sistemas Ltda.)**, a qual, por sua vez, sempre participa de tais procedimentos de modo solitário e/ou sem ofertar lances significativos já antevendo a desclassificação de qualquer outro licitante que se “atreva” a participar.

Até as justificativas utilizadas em tais editais são sempre as mesmas, contendo uma série de falácias sobre ser a escolha do tipo específico e restritivo de sistemas motivada por ser supostamente mais moderno e econômico, **quando se sabe que, de fato, é utilizado por apenas 3% dos entes municipais do país e sequer operado por município de médio ou grande porte.**

Também é idêntica nestes casos as justificativas na fase interna dessas licitações acerca da “impossibilidade” de cotação de orçamentos no mercado com base em legislações federais (que sequer se aplicam a municípios), o que resulta na utilização de contratos “similares” como referência de preços, invariavelmente sendo apresentados ou ajustes celebrados pela empresa acima já mencionada e seus representantes ou outros contratos cujos sistemas licenciados, caso ofertados no presente certame seriam desclassificados justamente pelas especificações técnicas aqui contestadas.

Na verdade, **a não obtenção de orçamentos das empresas do mercado se deve a um único motivo: NÃO EXISTEM EMPRESAS**, à exceção daquela já indicada, que possuam sistemas com as especificações determinadas pelo edital como obrigatória (desenvolvidas em ambiente nativo WEB; sem uso de emuladores ou de aplicações tradicionais, dentre outras a seguir melhor detalhadas).

Pergunta-se:

(i) se os sistemas fornecidos por outros fornecedores em contratos celebrados nos municípios pesquisados não correspondem ao objeto licitado por essa Prefeitura e, caso apresentados, seriam desclassificados por não serem desenvolvidos em WEB ou por se utilizarem de emuladores ou aplicações tradicionais, POR QUE foram aceitos como referenciais de preços?

(ii) Por que não se apresentam na pesquisa de valores outros contratos com o objeto efetivamente licitado e suas características obrigatórias (supostamente largamente utilizados) que não tenham como contratada a empresa aqui já mencionada?

De outro lado, ao se alegar ser a escolha da solução tecnológica constante do Anexo 01 mais eficiente e econômica, imaginar-se-ia que, por exemplo, no Estado do Paraná, no mínimo, boa parte dos entes municipais existentes já a utilizasse. No entanto, tal “modelo”, na verdade, **é utilizado por parcela irrisória e em nível**

nacional esse percentual é ainda menor, sendo sempre a mesma empresa a fornecedora.

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 e derivados de licitações sem competição**. Há de fato, sim, a utilização de falácias técnicas para convencer entes municipais acerca de uma falsa vantagem operacional de determinada solução informatizada, o que apenas: impõe um modelo de negócio privado, elimina a competição e traz prejuízo ao erário.

Outro ponto não menos importante: as especificações impostas pelo edital, apesar de supostamente justificadas como sendo 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 pode ser comprovado mediante farta documentação que ora se anexa.

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:

Prefeitura de Diamante do Oeste/PR (Pregão Eletrônico nº 48/2022)
Prefeitura de Santo Antonio da Platina/PR (Pregão Eletrônico nº 096/2021)
Prefeitura de Guaira/PR (Pregão Eletrônico nº 234/2021)
Prefeitura de Marmeleiro/PR (Pregão Eletrônico nº 114/2021)
Prefeitura de Diamante d´Oeste/PR (Pregão Eletrônico nº 053/2021)
Prefeitura de Tupãssi/PR (Pregão Eletrônico nº 015/2021)
Prefeitura de Apucarana/PR (Pregão Eletrônico nº 087/2021)
Prefeitura de Santa Izabel do Oeste/PR (Pregão Eletrônico nº 045/2021)

Importante registrar que, quando outra empresa do mercado tenta participar dessas licitações a desclassificação sempre ocorre justamente pelo direcionamento técnico imposto previamente, não sendo difícil adivinhar quem se sagra vencedora destes certames. Anexamos, ainda, impugnações de outras empresas do mercado acerca de tais editais, de molde a se comprovar o ora exposto.

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

II.2. Das Exigências Direcionadas

Feitas essas considerações iniciais, cumpre agora especificamente dispor sobre as especificações técnicas dispensáveis inseridas no Anexo 01, as quais são peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado.

Novamente é preciso ressaltar que a ora impugnante não acredita que essa entidade tenha qualquer intenção em direcionar o edital a qualquer licitante. Contudo, é incontestável que as descrições técnicas do objeto pretendido causam espécie e certamente decorrem de um modelo obtido, o qual, diga-se: não reflete um padrão de mercado, **mas, sim, uma solução de determinado fornecedor específico**.

Ao se estabelecer especificações técnicas dispensáveis, mas peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado, e ao mesmo tempo condicionar a classificação dos licitantes, no item 4.10.17. do Anexo 01, ao atendimento integral (100%) de todas as características concernentes aos requisitos de **PERFORMANCE e PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇA**, impôs-se, ainda que sem intenção, condição restritiva à competição, já que não se permite a oferta de outro produto senão aquele comercializado no mercado por empresa específica.

Exemplo disso consta do Anexo 01, o qual “justifica” tais escolhas e ainda trata das especificações de padrão tecnológico e de segurança do sistema que precisarão ser atendidas em 100% pelo licitante sob pena de eliminação:

5.1. DAS ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS DO PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇA DO SISTEMA

5.1.1. Este procedimento visa prover a CONTRATANTE de sistema de computação 100% em nuvem, **desenvolvido em linguagem nativa web**, de última geração, cujo padrão tecnológico e de segurança deve atender a todos os seguintes requisitos, que poderão ser aferidos na Prova de Conceito, sob pena de desclassificação da proponente:

(...)

5.2.2. 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;

e) Desenvolvido em linguagem nativa para Web (por exemplo: Java, PHP, C# ou outra que permita operação via Internet);

5.2.3. O sistema deverá operar sob o paradigma de “Multiusuários” (mais de um usuário acessando ao mesmo tempo a aplicação e um usuário acessando múltiplas sessões ao mesmo tempo), com integração total entre os módulos, garantindo que os usuários alimentem as informações em cadastro ÚNICO para todas as áreas, e que sejam integráveis automaticamente os existentes e os que vierem a ser implantados de outras áreas e ser *multientidades* (Câmara e Prefeitura), buscando exercícios anteriores constantes do banco de dados, sem que seja necessário sair de um sistema para entrar em outro.

(...)

5.2.5. Por questão de usabilidade, performance, segurança da informação e integridade, para operação do sistema não será permitida a utilização de nenhum recurso tecnológico como runtimes e plugins, exceto em casos onde houver necessidade de sistema intermediário para acesso a outros dispositivos (como leitor biométrico, impressoras, leitor de e-CPF/e- CNPJ) ou integração com aplicativos da estação cliente (como Microsoft Office, exibição de documentos PDF). Nesses casos, porém, não é permitida a integração através de aplicações que utilizem o recurso NPAPI dos navegadores como Applets Java, por questão de segurança da informação e integridade dos sistemas.”

Primeiramente, **chama bastante atenção a “defesa” ao modelo adotado pelo edital**, na medida em que se aponta uma suposta ineficácia e atraso tecnológico das demais soluções informatizadas comercializadas e tradicionais no mercado, as quais, CONTRADITORIAMENTE, representam quase a totalidade dos municípios nacionais, inclusive nas grandes capitais do país!

Por exemplo, a questão ligada ao fato do sistema ter sido projetado e desenvolvido nativamente em WEB não busca saber a finalidade do sistema, mas, sim, saber como o mesmo foi fabricado, descaradamente revelando a inserção de uma característica do processo de fabricação do sistema e não o objeto atendido. Ademais, como se verá a seguir, inclusive com decisão do TCE-RS a respeito, os softwares licenciados não necessitam deter e muito menos terem sido projetados ou desenvolvidos nativamente em WEB para atender aos fins visados aos sistemas informatizados de gestão.

Nesses editais dirigidos a um modelo de sistemas comercializado por apenas um empresa, o termo de referência, sempre o mesmo, lamentavelmente insere, para restringir a participação, a proibição do uso das aplicações tradicionais por entender, sem provas, ser o seu uso inseguro, **apesar de, mais de 8.000 entes municipais, dentre prefeituras, câmaras e fundações as utilizarem atualmente sem quaisquer problemas**, inclusive por todas as maiores cidades e as capitais do país:

Portanto, não se trata o caso de uma escolha “discricionária” por determinada característica, mas, sim, da clara imposição, maliciosa, de direcionamento a uma única solução informatizada e com base em requisitos de sua fabricação (como foi projetado) que não alteram a finalidade do que é pretendido.

A intenção clara é impedir o uso das aplicações tradicionais e usuais comercializadas por todas as empresas, à exceção de uma apenas, e impor um novo modelo de negócio restrito. **É exatamente nesse ponto que a determinação do edital afasta competidores.**

Vale ressaltar que, **finalmente**, após amplo estudo técnico, em 03/02/2022, o TCE-RS conseguiu identificar tal estratégia condenável ao examinar o Pregão Presencial nº 57/2021 promovido pela Prefeitura de Barra do Guarita/RS, nos autos do Processo nº 1500-02.00/22-9, o qual é idêntico ao ora lançado por essa Prefeitura:

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 identificou como restritiva a exigência do fornecimento de um “sistema em nuvem desenvolvido 100% nativamente em web”, já que o fato de existir um emulador não altera 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, nas palavras da área técnica do TCE-RS, **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!**

Em síntese, o **funcionamento destes não se encontra atrelado a essa característica, nem muito menos os tornam mais eficientes ou econômicos ao ponto de se colocá-los como obrigatórios**. Do contrário, seria impossível que milhares de entes municipais, inclusive todas as capitais nacionais, conseguissem atualmente operar seus sistemas informatizados.

A alegação de serem os tradicionalmente utilizados “inseguros” soa, inclusive, como afirmação destituída de técnica e respaldo probatório já

que simplesmente coloca 97% dos entes municipais como optantes há anos desses sistemas “ultrapassados” e “sem segurança”. Um absurdo!

Nesse passo, a exigência de que os sistemas de gestão **devem ser desenvolvidos em linguagem nativa para WEB**, sem a possibilidade de aplicações tradicionais escancara a restrição à competição, retirando a totalidade do mercado, à exceção de uma empresa. O Tribunal de Contas de São Paulo já condenou tal especificação técnica como obrigatória em edital semelhante:

“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 (...) [...] 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-00000169.989.13-4. – Relator: Renato Martins Costa)

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

Caso realmente tal solução fosse a mais atual ou adequada, **por qual razão apenas uma única empresa dentre um conjunto de dezenas de um mercado aquecido ainda teria tal suposta tecnologia?** Ademais, as demais soluções do mercado, alternativas ao ambiente WEB, executam normalmente o acesso aos dispositivos móveis em milhares de Prefeituras e Câmaras, ou seja, estaria mais de 97% do mercado nacional equivocado?

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 linguagem 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 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).”

A questão do chamado “cadastro único”, por exemplo, é outra ferramenta acessória da qual os softwares licenciados não necessitam, ou seja, o **funcionamento destes não se encontra atrelado a essa funcionalidade, nem muito menos torna mais eficientes os softwares ao ponto de se alçá-los a obrigatórios.**

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. 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.

Tais exigências, obviamente, refletem ao modelo de sistemas utilizado pela empresa do ramo aqui já mencionada e não a questões técnicas imprescindíveis ao uso dos softwares. Na realidade, tais “conceitos” técnicos são inseridos no edital com uma roupagem de aparente necessidade e eficiência, quando na realidade apenas **servem para dirigir o objeto e afastar competidores.**

Por se tratar de discussão técnica, tais exigências passam ao leigo a impressão de serem obrigações legais ou utilizadas em massa, porém, lamentavelmente, são apenas requisitos pinçados para restringir a participação de empresas, o que resulta em condenável prejuízo ao interesse público.

Pergunta-se: se a citada tecnologia ora demandada pelo edital fosse realmente mais econômica ou mais adequada por que ela não é operada em larga escala pelos entes municipais brasileiros? **Por que somente foram citados como “exemplos” pesquisados seus municípios com baixo número de habitantes?**

Caso realmente tal solução fosse a mais atual ou adequada, por qual razão apenas uma única empresa dentre um conjunto de dezenas de um mercado aquecido ainda teria tal suposta tecnologia? Óbvio que não! Ademais, quando se exige que **os sistemas devem “rodar” e ser desenvolvidos em linguagem nativa para Web** retira-se da disputa as demais soluções do mercado alternativas ao ambiente WEB, as quais executam normalmente o acesso aos dispositivos móveis em milhares de Prefeituras e Câmaras.

A 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.** 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.

Nesse sentido, 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.3. – Atendimento a 100% do Objeto licitado

Questiona-se, ainda, o fato do edital determinar no item 4.10.17. do Anexo 01 a desclassificação do licitante que não atender a 100% das funcionalidades exigidas no edital aos requisitos de Performance e de Padrão Tecnológico e de Segurança, bem como em exigir no item 4.13.2. o atendimento ao menos a 90% aos demais requisitos por módulo:

4.10.17. A Prova de Conceito 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.

(...)

4.13.2. A **proponente deverá atender no mínimo 90% (noventa por cento) dos requisitos por módulo enumerado**, sob pena de eliminação do certame, permitindo-se que os eventuais requisitos ali não atendidos até o limite de 10% (dez por cento), sejam objeto de customização, sem custos para a licitante, devendo os mesmos serem concluídos até o fim do prazo da implantação.”

Ora, considerando-se que constam do edital algumas especificações dispensáveis, mas peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado, revela-se

ilegal e, no mínimo, injusto, condicionar a classificação dos licitantes ao atendimento a 100% de todos os requisitos técnicos dos itens Performance e Padrão Tecnológico e de Segurança.

Trata-se do estabelecimento de condição restritiva à competição, já que não se permitirá a oferta de outro produto senão aquele comercializado no mercado por uma empresa específica Nesse contexto, **se o licitante deixar de atender a uma das dezenas de exigências estabelecidas no do Anexo I, seu sistema será tido como imprestável**, o que, evidentemente, não se revela medida de bom senso. E, ainda, que consiga comprovar 100% destes requisitos precisará também atender a 90% das centenas de funcionalidades por módulo.

Segundo observado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acerca do mesmo objeto ora licitado:

“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 ENGLOBAL 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 ESTABELEECER 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)

Nesse sentido, sabendo-se que os objetivos funcionais são atendidos pelas diferentes fabricantes, porém, cada qual se utilizando de caminhos tecnológicos

diferentes, mostra-se restritivo e irregular condicionar a classificação do licitante ao atendimento a 100% de centenas de especificações técnicas.

Daí o porquê da impropriedade do edital em referência, uma vez que se impõe não apenas as finalidades dos softwares a serem licenciados, **MAS TAMBÉM CAMINHOS ESPECÍFICOS DE UMA DETERMINADA SOLUÇÃO PRIVADA.**

Os objetivos desejáveis a um sistema informatizado de gestão pública são abarcados por diversas empresas do mercado, os quais atingem às finalidades cada qual por caminhos tecnológicos diversos, ou seja, admitir apenas um único caminho para se atender à legislação e aos objetivos tecnológicos dos softwares se revela contrário ao interesse público. Seguem as decisões dos Tribunais de Contas sobre igual matéria:

“[...] Ou seja, **a Representação questiona o direcionamento em razão da necessidade do sistema da licitante atender a 100% dos itens do Termo de Referência. A Administração, por sua vez, esclarece que o atendimento não precisaria ser exato, aceitando funcionalidades semelhantes.** Porém, ainda assim, de acordo com o Edital, seriam testados todos os itens, tornando o certame direcionado, pois não haveria uma tolerância suficiente para promover a competitividade no certame, uma vez que o produto ofertado deveria atender às mais de 3 mil funcionalidades elencadas no Termo de Referência. **Tal cenário, pela dificuldade de atendimento, também teria o potencial de desestimular a participação de outras empresas do ramo. Destarte, resta configurada afronta aos dispostos no inc. II, art. 3º da Lei 10.520/2002 e no art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.** (TCE/RS, Processo nº 27383-0200/20-5) (grifo nosso).

“3.3 Da irregularidade na avaliação de conformidade
O edital, no item 8, alínea “c” e item 1.3 do Termo de Referência, prevê a realização de prova de conformidade (peça 3092720, pp. 9 e 22, respectivamente). **Nesse sentido, alega a Representante que, de acordo com o instrumento convocatório, existe a necessidade de o sistema ofertado atender a 100% das milhares de funcionalidades elencadas naquele documento. Assim, tece raciocínio de que o certame está direcionado para a atual fornecedora do Ente, pois essa seria a única empresa capaz de atender tal exigência.** (...)”

FACE AO EXPOSTO, **entende-se como restritiva a exigência relativa à avaliação de conformidade, pela dificuldade que as empresas atuantes nesse ramo teriam em oferecer um produto 100% aderente a tal quantidade de funcionalidades obrigatórias. Destarte, 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. Por conseguinte, entende-se que a denúncia é procedente.** (TCE/RS, Processo 30181-0200/20-9) (grifo nosso)

“Conforme se observa, **o edital contém um excesso de detalhamento em número demasiado de funcionalidades, exigindo-se 100% de atendimento por parte das participantes, o que torna possível, em tese, o prejuízo à ampla competição.** [...] Ou seja, há indicativos de que o prejuízo à concorrência não apenas se configurou em tese, como também na prática, durante a realização da indigitada prova, posteriormente à homologação do certame. [...] **Diante desse cenário, tenho que restou configurada a verossimilhança das alegações inicialmente vertidas na Representação, de restrição à concorrência,** havendo indicativos, inclusive, de direcionamento do certame à atual fornecedora do serviço, e de sobrepreço, em especial na proposta por ela formulada, como bem explicitado no informe técnico. (TCE/RS, Processo 24669-0200/20-0) (grifos nossos).

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 ESTABELEECER 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**.

[...] 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 10.520/2002art. 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]

A Administração deve buscar sempre o aumento a competitividade. Ao propiciar que o objeto do presente certame seja fornecido por mais de uma empresa, é indiscutível que a competitividade aumentará e se poderá conseguir melhores preços. Ratificando tal posicionamento, o renomado autor Celso Antônio Bandeira de Mello¹ entendeu que **“as especificações não podem ultrapassar o necessário para o atingimento do objetivo administrativo que comanda seu campo de discricionariedade.”**

Nesse contexto, a ora Impugnante conhece a seriedade desses agentes e acredita firmemente na modificação, pelo menos, da forma de julgamento das especificações técnicas, de molde a **inserir como critério de classificação da**

¹ Licitação, 1ª edição, São Paulo, RT, p.16.

análise técnica dos softwares licitados não o atendimento a 100% das funcionalidades descritas à Performance e Padrão Tecnológico, mas, sim, a 80% delas, sendo que os outros 20% seriam atendidos em prazo máximo, por exemplo, de 90 (noventa) dias pelo licitante/futuro contratado. De igual modo, deve-se estabelecer um padrão mínimo aceitável de 80% dos requisitos por módulo (com os restantes 20% serem implementados em até 90 dias).

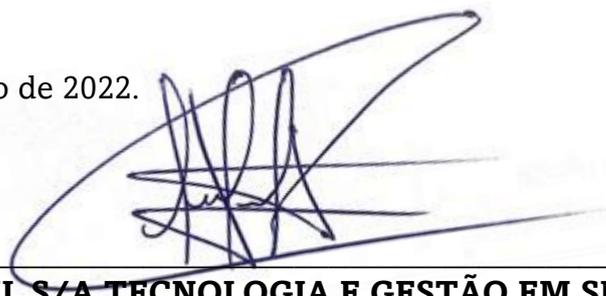
Com tal revisão, não se favoreceria qualquer fornecedor do mercado e seria ainda alternativa legalmente adequada para preservar o desejo dessa entidade pelos sistemas e especificações constantes do anexo 01.

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.

Blumenau, 11 de julho de 2022.



GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS

Gustavo Fogassa dos Santos – Gerente Comercial

CPF 074.850.209-27

RG. 10.612.668-2 SSP/PR

00.165.960/0001-01
GOVERNANÇABRASIL S/A
TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS
RUA JOAO PESSOA, 1183
CEP: 89.036-001 - BLUMENAU - SC.