

**AO ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO OFICIAL DA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE HONÓRIO SERPA /PR**

**Referente ao:**

**EDITAL DE LICITAÇÃO**

**PREGÃO ELETRÔNICO N° 59/2022**

**PROCESSO N° 82/2022**

**BETHA SISTEMAS LTDA.**, sociedade constituída sob a forma de responsabilidade limitada, sediada na Júlio Gaidzinski, nº 320, Pavimento 1, Bairro Pio Corrêa, Município de Criciúma/SC, CEP 88811-000, inscrita no CNPJ sob o nº 00.456.865/0001-67, regularmente representada, vem respeitosamente à presença Vossa Senhoria, nos termos em que lhe autoriza a Lei Federal n. 8.666/93, apresentar

**IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**

aos termos do edital supramencionado, o que faz consoante as razões de fato e de direito adiante expostas:

## **I) PREFACIALMENTE**

### **a) DA SÍNTESE DOS FATOS**

A Prefeitura Municipal de Honório Serpa/PR publicou o edital de licitação do pregão eletrônico n. 59/2022 que tem por objeto a *“Contratação de empresa especializada em softwares nativos de plataforma web para fornecimento de solução de gestão pública integrada, multientidades, no modo de licenças de uso de programas, sem limite de usuários. Inclui ainda serviços complementares necessários ao funcionamento de tais sistemas, como migração de dados, implantação, parametrizações e configurações, treinamento de usuários, suporte técnico, manutenção corretiva, legal e evolutiva, bem como hospedagem da solução em data center e todas as demais condições constantes deste Termo de Referência. que é parte integrante deste edital, para todos os fins e efeitos.”*.

Ao analisar referido edital e seus anexos, constatamos a existência de inconsistências que comprometem a lisura e a seriedade do certame e realizamos o protocolo do pedido de impugnação.

Passaremos adiante a analisar o texto com base na Constituição, a Lei, os princípios, a doutrina e a jurisprudência que rege os procedimentos licitatórios, influenciando diretamente na **redução de competitividade** e conseqüente restrição à participação de eventuais interessados no certame. Como consequência, gerando prejuízos ao erário e a gestão administrativa municipal.

Este é o relato do necessário.

#### **b) DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

Sobre o prazo para interposição de impugnação, dispõe o instrumento convocatório em questão:

##### *5.2 PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO*

*6.2.1 Qualquer pessoa, física ou jurídica, é parte legítima para impugnar este Edital, desde que o faça com antecedência de até 03 (Três) Dias úteis , da data fixada para a abertura da sessão pública do certame; 5.2.2 A impugnação poderá ser realizada por forma eletrônica, pelo e-mail [licitação@honorioserpa.pr.gov.br](mailto:licitação@honorioserpa.pr.gov.br), ou por petição dirigida ou*

*protocolada no endereço Rua Elpidio dos Santos, nº 541,  
Centro de Honório Serpa – Pr;*

Quanto ao envio, se dará de forma digital, posto que estabelecidos pelo edital.

Frise-se que **o prazo para contagem** obedece à regra do artigo 110 da Lei de Licitações. *In verbis:*

*Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.*

No mesmo sentido, o item 28. Das Disposições Finais, do Edital em discussão nos traz que:

*28.10 Na contagem dos prazos estabelecidos neste Edital, exclui-se o dia do início e inclui-se o do vencimento, observando-se que só se iniciam e vencem prazos em dia de expediente normal na Prefeitura Municipal de Honório Serpa, exceto quando explicitamente disposto em contrário.*

Diante disso, considerando que o termo inicial é a data para abertura da Sessão: dia 19 de setembro de 2022 (segunda-feira), ele é o dia de início. Considerando, ainda, que não se conta o dia de início, nem os feriados, sábados e domingos, o primeiro dia útil é 16/09 (sexta-feira); o segundo dia útil é 15/09 (quinta-feira). **Logo, qualquer licitante tem até o final do expediente do dia 14 de setembro de 2022 (quarta-feira) para IMPUGNAR O PRESENTE EDITAL.**

No mesmo sentido, entendimento jurisprudencial:

*“APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. RECURSO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE POR PARTE DO PREGOEIRO. IMPROVIMENTO DO RECURSO.*

(...)

*3. Nos termos do art. 18, caput do Decreto n.º 5.450/2002, o prazo para a impugnação ao edital, na modalidade do pregão eletrônico, é de até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, sendo que a contagem de*

*tal prazo deve ser efetivada com a exclusão do dia do vencimento e com a inclusão do dia de início, nos termos do art. 9º da Lei n.º 10.520/2002 c/c art. 116 da Lei n.º 8.666/93.*

**4. In casu, considerando-se que a sessão pública foi designada para o dia 10/02/2012 às 10:00, tem-se que o dia 09/02/2012 é o primeiro dia útil antes da sessão pública e o dia 08/02/2012 é o segundo dia útil antes da sessão pública. Assim, o termo final para a impugnação ao edital, de forma que se cumpra o prazo de até dois dias úteis antes da data designada para a sessão (no caso, o dia 08/02/2012), é o dia 08/02/2013 dentro do horário de funcionamento do HFB.**

*Por conseguinte, considerando-se que a impetrante protocolou sua impugnação no dia 08/02/2012, **mostra-se ilegal a decisão do pregoeiro que rejeitou sua peça impugnativa por intempestividade.***

(...)

(TRF 2ª Região, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA,  
Processo: 201251010027282, Relatora: Juíza Federal  
Convocada CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, E-DJF2R  
- Data: 26/06/2013, unânime)

Portanto, plenamente tempestiva a interposição da presente impugnação.

### III. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A Lei Federal n. 8.666/93 institui normas para licitações e contratos administrativos, tendo ela vedado claramente que os agentes públicos pratiquem atos tendentes a restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, consoante se depreende da leitura do seu artigo 3º, *in verbis*:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. § 1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de*

*sociedades cooperativas, 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, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.*

*(grifo nosso)*

Assim, diante dos princípios e obrigações impostas pela legislação é que o edital e seus anexos devem ser constituídos, com referência ao parecer emitido na impugnação anterior, inclusive.

**a) DO EXCESSO E ILEGALIDADE: CAPACIDADE TÉCNICA DA EQUIPE.**

Ao que se refere às exigências descritos no Edital, vemos no item 12.6 e seguintes:

***12.6.2. Declaração de Capacidade Técnica da Equipe, com a relação nominal de todos os profissionais, formação técnica e experiência.***

*(grifo nosso)*



As exigências estabelecidas neste item são TOTALMENTE DESPROPORCIONAIS, fogem da razoabilidade e contrariam de forma taxativa os requisitos elencados pela Lei nº 8.666/93, em seu art. 30, §1º, I, Vejamos

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: § 1o 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;*

O referido edital traz uma exigência que foge das premissas e requisitos legais. No mesmo sentido, temos o Boletim de Jurisprudência n° 416 do Tribunal de Contas da União, publicado em 12/09/2022, que nos traz a orientação sobre a limitação sobre os pedidos que a Entidade poderá fazer quanto a qualificação técnica, vejamos:

*“Licitação. Qualificação técnica. Atestado de capacidade técnica. Pessoa jurídica. Capacidade técnico-profissional. Capacidade técnico-operacional. Pessoa física. Transferência.*

*Não se admite a transferência do acervo técnico da pessoa física para a pessoa jurídica, para fins de comprovação de qualificação técnica em licitações públicas, pois a capacidade técnico-operacional (art. 30, inciso II, da Lei 8666/93) não se confunde com a capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1o, inciso I, da Lei 8.666/93), uma vez que a primeira considera aspectos típicos e equipe, enquanto a segunda relaciona-se ao profissional que atua na empresa.” Acórdão 1951/2022 - Plenário.*

Portanto, deve a Municipalidade se atentar às orientações e regramentos da Lei e Jurisprudência quando publica seu Edital. Não deve

trazer pedidos que extrapolam os limites legais e razoáveis a proporcionalidade da real necessidade pública.

Por fim, o pedido é tão absurdo pois quer que seja trazido um currículo completo de TODOS os funcionários que poderão vir a trabalhar em razão do contrato, pedindo até mesmo as experiências anteriores. **Qual a justificativa para tal pedido e sua base legal?** A Municipalidade deixou de lado todos os princípios do direito ao realizar essa exigência!

Ademais, no que concerne a essa exigência incabível que faz o edital, requerendo a comprovação de vínculo Empregatício e experiência comprovada na data de entrega da proposta, em momento anterior ao da contratação, o Tribunal de Contas da União entende ser ilegal, pois impõe um ônus desnecessário aos interessados, como no julgado transcorrido abaixo:

*“É ILEGAL A EXIGÊNCIA, PARA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO, DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO COM A EMPRESA LICITANTE.*

*(...) a jurisprudência do Tribunal também é pacífica no sentido de ser ilegal a exigência de comprovação de vínculo*

*empregatício do responsável técnico com a empresa licitante, pois impõe um ônus desnecessário aos concorrentes, na medida em que são obrigados a contratar, ou a manter em seu quadro, profissionais apenas para participar da licitação (acórdãos 103/2009 e 1.808/2011, do Plenário, entre outros)” (TCU. Acórdão nº 1842/2013 – Plenário, Relatora: Ministra Ana Arraes, Data da sessão: 17 de jul. de 2013).”*

Conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União, as exigências habilitatórias não podem exceder os limites da razoabilidade, além de não ser permitido propor cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Elas devem fixar apenas o necessário para o cumprimento do objeto licitado.

No mesmo sentido, quanto aos critérios de habilitação, a Constituição Federal no art. 37, inciso XXI, nos diz que:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.***

*(grifo nosso)*

Desse modo, a Administração Pública não deve formular requisitos excessivos que acabam desviando do objetivo principal do certame, afinal as imposições devem ser pautadas visando o interesse público. As exigências desnecessárias à garantia da obrigação podem indicar o direcionamento da licitação, além de infringir o artigo supracitado. Por essa razão, admite-se tão somente que sejam exigidos os documentos estabelecidos nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93.

Por essas razões, merece ser impugnado o edital, **sendo esta razão, por si somente, suficiente para a sua imediata suspensão.** Em caso não sendo esse o entendimento, desde já apontamos a necessidade de

encaminhamento ao Tribunal de Contas para representação das ilegalidades comprovadas.

**b) DO TERMO DE REFERÊNCIA E O DIRECIONAMENTO DE TECNOLOGIA.**

**b.1) SERVIÇO SOB DEMANDA (RESERVA TÉCNICA)**

Logo no início do Termo de Referência, ao apresentar o quadro de serviços, temos o item 5. Serviços sob demanda (reserva técnica) cujo subitem 5.1 nos traz:

*“5.1 **Serviços de consultoria**, treinamento de usuários pós implantação, intervenção técnica e outros serviços fora da garantia, conforme ANS, não incluídas atividades de personalização e customização de softwares.”*

Todavia, vejamos mais uma vez, o objeto desta licitação:

*“Contratação de empresa especializada em **softwares nativos de plataforma web para fornecimento de solução de gestão pública integrada**, multientidades, no modo de licenças de uso*

*de programas, sem limite de usuários. Inclui ainda serviços complementares necessários ao funcionamento de tais sistemas, como migração de dados, implantação, parametrizações e configurações, treinamento de usuários, suporte técnico, manutenção corretiva, legal e evolutiva, bem como hospedagem da solução em data center e todas as demais condições constantes deste Termo de Referência”.*

Data vênha Sr. Pregoeiro e equipe técnica que elaboraram o Edital em objeção, o item 5.1 traz a exigência de serviço de CONSULTORIA. O objeto desta licitação é aquisição de software para gestão municipal JUNTAMENTE com mão de obra qualificada para prestar consultoria sobre as atividades municipais?

Estamos certos que trata-se de um equívoco desta Municipalidade, pois, seria de tamanho absurdo a desvirtualização do objeto nesse sentido.

Não obstante, solicitamos ainda que seja **esclarecido** quais são os “*serviços fora da garantia*” citados no mesmo item.

Sem mais delongas e necessidade de justificativas, pelo bom senso e boa-fé desta licitação, pede-se que seja retirado o item da licitação, com a publicação de uma nova proposta de preços, adequada ao objeto ora licitado.

**b.2) ITEM 2.5. MEMÓRIA DE CÁLCULO CUSTOS INICIAIS DO DATA CENTER.**

Não suficiente, na sequência o edital nos traz uma quadro para preenchimento da Memória de Cálculo de custos iniciais do Data Center no item 2.5 alínea e).

Se a planilha de preços prevê o item Data center, no item 4.1, com valor mensal, qual a necessidade de se pormenorizar a memória de cálculo para fins de licitação? Qual o impacto que isso causa para a Entidade? A maneira como foi descrita a tabela é HABITUALMENTE utilizada em outros Editais que apenas UMA ÚNICA empresa sagra-se vencedora dos certames, nos apontando o caminho, que a seguir será explanado, que o Edital só será completamente atendido por UMA empresa no mercado.

Portanto, essa exigência, que não tem fundamentação legal e técnica suficiente, nos leva a compreender que o Edital está eivado de itens



direcionados a uma empresa para vencer, além de ENCARECER a licitação desnecessariamente.

Não obstante a descrição detalhada de uma estrutura de Datacenter que as Proponentes deverão considerar em suas propostas de preço, questiona-se:

- Quais são as variáveis que a Entidade utilizou para determinar essa configuração mínima? Estão considerados no Estudo técnico preliminar?
  
- Tendo em vista que uma das justificativas utilizadas pela Entidade para a presente licitação fundamenta-se na redução de custos (páginas 31-32):

*“É nessa linha que não só os servidores internos poderão exercitar suas rotinas em qualquer local com acesso a internet, inclusive com trabalho remoto ou de campo (externo), como poderão ser oferecidos diversos serviços à população por meio de acesso à internet. Além disso, a implementação de sistemas web, com provimento de datacenter, possibilitará a desoneração do orçamento com os constantes investimentos em hardware e*

*infraestrutura necessários, imprescindíveis e dispendiosos requeridos pelos sistemas locais tradicionais.”*

Ressaltamos que, sobre a economicidade que a Municipalidade deveria ter levado em conta, não se pode deixar de observar que a despesa de Data Center prevista no Termo de Referência Proposta no valor de R\$ 3.505,03 mensais e R\$ 42.060,36 ao longo dos 12 meses de contrato torna-se contraponto quando há fornecedores que prestam os mesmos serviços ISENTOS DE COBRANÇA DE DATA CENTER.

Assim sendo, resta, no mínimo, contraditório o texto editalício quando menciona a “redução de custos” e, ao mesmo tempo, inclui rubrica extravagante e injustificada, cujos valores são expressivos para qualquer orçamento público.

Nesse sentido, questiona-se quais as reais razões para manter esta exigência no presente certame? Foi considerado o atual sistema de gestão do Município ou sua arquitetura no cálculo do Data Center? Foram considerados nesse cálculo a utilização de servidores escaláveis de maneira automática e por demanda?

### **b.3) BACKUPS:**

O item 7.1 Da Contratada, alínea b) diz que:

*“Responsabilizar-se pela produção e guarda de cópias (“backups”) de segurança dos dados e quando necessário fornecer ao município contratante os (“backups”) de segurança dos dados;*

Questiona-se: Qual será a frequência do fornecimento dos backups? Se a Contratada é responsável por guardar os dados e as cópias, qual seria a finalidade de exigí-las durante a vigência contratual?

### **b.4) DUMP RESTAURÁVEL**

O ato convocatório, estabelece como uma obrigação da Contratada o fornecimento de backup em formato restaurável:

*“q) fornecer mecanismo para monitoramento e download de cópia dos dados, no formato DUMP RESTAURÁVEL do próprio SGBD, a ser realizado por usuários de cada entidade que utilizará os sistemas com conhecimento técnico e expressamente autorizado, considerando que os dados pertencem às respectivas entidades e conseqüentemente ao Município, e em caso de término de contrato possam ser de fácil restauração em caso de troca de fornecedor;*

*r) fornecer o Banco de Dados utilizado, bem como as licenças para esta CONTRATANTE, caso seja necessário, face a necessidade de manter banco de dados local em execução, com dados obtidos por meio de restore do arquivo de backup DUMP, fornecido;*

*s) após a rescisão do contrato, fornecer backup DUMP RESTAURÁVEL e senhas necessárias para acesso completo aos dados;”*

Inicialmente, sob este aspecto, convém esclarecer que, os dados são armazenados em formas e colunas, havendo a possibilidade de sua exportação em diversos formatos.

Logo, o formato mais indicado para o fornecimento de *backup* é através de formato de texto, sendo ele considerado como de fácil compreensão, que permite a qualquer terceiro abrir o documento de texto sem dificuldades em interpretar a leitura dos dados.

O formato com que o *backup* é disponibilizado não afeta a Administração Pública, mas sim a empresa que o disponibiliza, isso se, disponibilizado em formato que a exponha.

Ao exigir o fornecimento de “*backup DUMP RESTAURÁVEL*”, fica explícita à exposição das tecnologias das Proponentes, considerando que ao final do contrato, a Contratada se verá obrigada a disponibilizar a modelagem de seus *softwares*, ou seja, a forma com que estes foram estruturados, divulgando informação até então, análoga à segredo industrial.

O próprio Município nos itens 6.6.1 e 6.7.1. demonstra preocupação com a proteção da propriedade intelectual das Proponentes, ao passo em que as expõe quando exige que o *backup* seja realizado em um determinado formato.

O tema em questão foi alvo de recente discussão processual entre a Impugnante e o Município de Garopaba, visto que este, através de Ação de Obrigação de Fazer c/ Pedido Liminar, requer que a Impugnante a disponibilize *backup* em formato *DUMP restaurável* à Entidade, e aqui vale ressaltar o decidido pela 4ª Câmara de Direito Público:

*Registre-se, ademais, que a matéria em discussão possivelmente avança sobre proteção da propriedade intelectual de programa de computador, haja vista que trata de "programação", "modelagem de base de dados" e "código-fonte",*

*particularidade que deve ser examinada com precaução sob as luzes da norma de regência.*

*Tal premissa torna-se verdadeira, quando se verifica que o formato "Dumps de bancos de dados normalmente são publicados por software livre e projetos de conteúdo livre, para permitir reuso ou bifurcação de banco de dados". ([https://pt.wikipedia.org/wiki/Dump\\_de\\_banco\\_de\\_dados](https://pt.wikipedia.org/wiki/Dump_de_banco_de_dados)). **Não são, portanto, disponibilizados livremente em sistemas/programas informatizados com códigos-fonte fechados e que tenham valor comercial, como é o caso do objeto licitado.***

*Nessa ambiência, revela-se prudente o deferimento do efeito suspensivo pleiteado, ante a presença de plausibilidade do direito aventado, sobretudo **quando existem indícios de que o requerimento do ente público possa violar a Lei n. 9.609/1998.** (grifo nosso)*

Portanto, o fornecimento de *backup* em formato de texto não viola qualquer diploma legal, ou impede que a Administração realize a conversão do sistema, logo, a exigência em formato *DUMP restaurável* interfere diretamente na solução das Proponentes, ferindo a propriedade intelectual,

conforme recente decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina supracitada, devendo tal item ser reformado.

Por fim, questiona-se ainda:

- Qual é o prejuízo para a Administração no recebimento dos dados em outro formato humanizado, como o de texto?
- Alguma exigência ou prática que encontre amparo - fundamento - razoável e formal, deduzido pela Entidade licitante?

Os levantamentos aqui feitos merecem ser respondidos à Peticionária e para a sociedade que tem o direito de conhecer as motivações das decisões adotadas pela Entidade.

Pede-se que as evidências sejam reconhecidas, posto que tratam-se de ilegalidades do ato convocatório, não se esperando outra decisão se não a reforma do texto editalício.

#### **b.5) DO ITEM 11. ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS DO PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇA DO SISTEMA.**

Como já observado anteriormente, o Município está contratando o licenciamento de software para gestão pública, logo, objetiva-se a contratação de sistemas com determinadas funcionalidades para que seus Servidores realizem suas atividades diárias e prestem o melhor serviços aos seus contribuintes.

Assim, ao participar de um certame envolvendo o licenciamento de software, toda e qualquer empresa deve atender requisitos básicos como, por exemplo, certificar-se de que um software de Contabilidade possa gerar um empenho; o software de Tributos permita cadastrar um imóvel; no Folha de Pagamento, cadastrar os servidores, cargos e salários. As condições relacionadas ao provimento de data center são atributos básicos do software que todos os sistemas em nuvem devem possuir, e estão intrínsecas no fornecimento do licenciamento.

De fato, o Município deve preocupar-se com questões de segurança relacionadas à infraestrutura das soluções que está contratando, porém, **estabelecer condições que atendam a um determinado e específico tipo de data center configura situação anticompetitiva, pois restringe a participação de empresas.**



Trata-se de ponto abordado em outros Municípios, características dos com Editais publicados IDÊNTICOS ao questionado no momento, onde resta claro que há interesse em direcionar o presente certame, porque valoriza, detalha e liga às especificações técnicas relacionadas ao modelo de data center adotado por uma determinada empresa.

*11.2. A CONTRATADA deverá prover recursos que garantam a segurança e a alta disponibilidade do sistema, com as seguintes características:*

*a) enlace eBGP (Protocolo de Roteamento Dinâmico) através dos roteadores com no mínimo 2 operadoras distintas a fim de garantir a alta disponibilidade do seu bloco IP.*

*b) Possuir firewall de borda com técnicas redundantes a fim de prevenir invasão por falhas nos protocolos TCP/IP.*

*c) Realizar análise do tráfego a fim de inibir ataques do tipo SQL Injection e Negação de Serviço, ou seja, esta análise deverá atuar na camada de aplicação.*

*11.3. Além do firewall de borda, é necessário também o fornecimento de firewall interno, disponível exclusivamente para a CONTRATANTE a fim de permitir a criação de regras NAT (Network Address Translation) para portas acessíveis externamente conforme necessidade das aplicações, ex. 80 (http)*

*e 443 (https), desta forma fornecendo uma estrutura virtual exclusiva, garantindo assim isolamento necessário dos eventuais demais clientes da CONTRATADA;*

*11.4. A CONTRATADA deverá fornecer o Banco de Dados (SGBD) utilizado, bem como as licenças para esta CONTRATANTE, caso seja necessário;*

*11.5. O Sistema Gerenciador de Banco de Dados deve permitir a realização de “Cópias Segurança” de todos os dados, de forma "on-line" - com o Banco de Dados em utilização. Sempre que solicitado pela CONTRATANTE, deverá ser fornecido o Dicionário de Dados de todas as tabelas contidas na base de dados, incluindo detalhes sobre os formatos dos campos, relacionamento entre tabelas, indicação de chaves primárias, valores relacionados aos campos enumerados e outros metadados importantes;*

*11.6. Deverá a CONTRATADA fornecer ferramenta informatizada para monitoramento e download de cópia dos dados (backup), a ser realizado por Servidor Público do Quadro da CONTRATANTE com conhecimento técnico e expressamente autorizado pela CONTRATANTE;*

*11.7. O Backup dos dados deverá ser fornecido em formato “restaurável” em instalação do SGBD na própria entidade*

*(sendo neste caso as licenças também devem ser fornecidas pela CONTRATADA caso necessário), desta forma permitindo a extração de dados por outras aplicações internas da entidade, diretamente no banco de dados, conforme necessidade.*

A fim de melhor contextualizar a situação, mister consignar que, atualmente o mercado dispõe de alguns tipos de computação em nuvem, como: *On-Premises, IaaS, PaaS e SaaS.*

A Betha, por exemplo, adota o modelo *SaaS - Software as a Service* (software como serviço) - responsabilizando-se por toda a estrutura necessária à disponibilização do sistema (servidores, conectividade, segurança e disponibilidade). Dentre as opções de infraestrutura usuais do mercado, existem diversos modelos de arquitetura que vão desde o isolamento ao compartilhamento completo de recursos entre usuários de uma solução. No caso, sua estrutura é compartilhada, seus dados estão hospedados em provedor de plataforma de nuvem mundial - aderente à pilares sólidos de Compliance e Segurança, que possui elevados requisitos de segurança como ISO 27001, 27017 e 20718.

Percebe-se que a infraestrutura exigida no presente certamente difere da disponibilizada pela Betha, o Município exige um data center privado, enquanto que a Betha dispõe de um data center compartilhado.

O ponto sensível gira em torno do fato de que não há uma definição entre “melhor” ou “pior”, “mais benéfico” ou “prejudicial”, ambos possuem pontos de destaque e aspectos positivos - como toda e qualquer tecnologia. O fato em questão é: **quais os parâmetros que esta municipalidade utilizou para definir que um data center privado suprirá suas necessidades? Pois então, que seja apresentado o Estudo Técnico Preliminar que chegou a esta conclusão.**

No presente caso, não há qualquer justificativa plausível para tais exigências no processo licitatório, considerando que o mesmo deve ser pautado pelo Princípio da Isonomia, assegurando a todos os participantes uma igualdade de condições, independentemente da estrutura técnica que tenha decidido adotar.

Notadamente, tais requisitos excluem a participação de Proponentes que dispõem de plena capacidade para fornecer a solução almejada pelo Município, porém, em outras condições de data center, já que as exigências desta Administração Pública estão além do razoável.

Sob o ponto de vista prático e ancorado no princípio da transparência, tem-se por ilegal a exigência mencionada, na medida em que não se justifica. E aqui, com a devida licença, é inservível a justificativa, pois se trata de item operacional relacionado ao próprio fornecimento do sistema, e que diz respeito apenas às empresas prestadoras dos serviços em relação ao seu formato de negócio. Para tal, ter robusta fundamentação para sustentar o patamar indicado no edital, que justifique a sua permanência, é condição que se impõe, em especial para a Peticionária, que busca excelência em seus produtos e serviços.

Também por este motivo, merece o edital ser reformado.

#### **b.6) Da ausência da pesquisa de preços de mercado**

Sabe-se que para constituir um valor de referência, a Administração Pública, durante a fase interna do processo licitatório, realiza uma pesquisa junto ao mercado e obtém - no mínimo - 03 (três) orçamentos, além de ter a possibilidade de realizar outras formas de pesquisa como, por exemplo, nos portais de compras públicas.

É baseado nesta pesquisa orçamentária que a Entidade realiza uma média e obtém o valor de referência exposto no ato convocatório.

Significa dizer que o valor unitário e global disposto no Termo de Referência diz respeito à média realizada pela Entidade através de sua “Pesquisa de Mercado”.

A Pesquisa de Preços deve representar-se em valores aceitáveis, dentro da faixa de preços definida pelo mercado. Significa dizer que, tais valores não devem estar nem muito abaixo do valor inferior (geralmente, 70% abaixo do valor médio) e nem muito acima (30%) do maior valor constante.

Ocorre que, esta Municipalidade não disponibilizou os valores de referência no ato convocatório, logo sua média de mercado compõe valores não correspondentes a qualquer média de mercado.

O que novamente, leva ao mesmo entendimento, os valores utilizados para compor a média de mercado do presente ato convocatório não possuem elementos suficientes que os fundamentam.

Desta feita, questiona-se quais orçamentos compõem a média de preços.

**Por fim, merece o presente ato convocatório ser declarado nulo, visto que possui vícios insanáveis desde sua égide,**

devendo uma nova pesquisa ser realizada, essa que de fato reflita a realidade do mercado.

**c) DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.**

Preliminarmente devemos deixar em destaque que o **Estudo técnico preliminar não deve ser confundido com a Justificativa para o certame.**

Preceitua a norma vigente o dever constitucional e legal de planejamento imposto a todas as entidades públicas, assim sendo tem o administrador público o dever de seguir os ditames legais para atingir a finalidade que busca.

O Edital em questionamento não apresenta em sua justificativa o estudo técnico preliminar que ensejou a tomada de decisão administrativa pelo município para essa contratação.

Para tanto, apenas a título de esclarecimento, vale lembrar que o estudo técnico preliminar **é o documento constitutivo da primeira etapa**

**do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.**

A Lei 8.666/93 destaca a importância desse instrumento ao asseverar, no inciso IX, do artigo 6º, que o projeto básico deve ser elaborado *“com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”*.

Foi a partir desse dispositivo que o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento pela obrigatoriedade da elaboração do Estudo Técnico Preliminar em todas as modalidades de contratação, sob o argumento de que a elaboração do termo de referência ou projeto básico independe da *“forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços”*.

Acerca do tema, não se pode olvidar que o próprio Tribunal de Contas do Paraná fiscaliza e cobra dos Municípios que seja



realizado o planejamento das licitações, sendo o estudo técnico preliminar para as contratações.

Sobre o assunto, colha-se a seguinte notícia extraída do site do Tribunal de Contas do Paraná <sup>1</sup> :

*(...) Na fiscalização preventiva, a equipe técnica do TCE-PR comprovou a ausência de justificativa e de estudo técnico preliminar compatíveis com a dimensão da contratação. Por meio do Canal de Comunicação (Caco) - ferramenta eletrônica de relacionamento com os órgãos jurisdicionados - o Tribunal solicitou o envio do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (Peti), do Plano Diretor de TI e do estudo técnico preliminar desta contratação. A administração municipal não apresentou os documentos.*

*Na comunicação, o TCE-PR destacou que o planejamento de licitações é obrigatório e tem respaldo no princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal; no princípio da legalidade (Decreto-Lei nº 200/1997); na Instrução*

---

<sup>1</sup> Acesso em 12 de setembro de 2022.

[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/maringa-atende-o-tce-pr-e-suspende-licitacao-de-r\\$-151-milhoes-na-area-de-ti/6204/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/maringa-atende-o-tce-pr-e-suspende-licitacao-de-r$-151-milhoes-na-area-de-ti/6204/N)

*Normativa 4/2012 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e por três Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): números 70, 182 e 211.*

*Diante da ausência de documentos que justificassem a necessidade, a quantidade e os padrões de qualidade dos serviços a serem contratados, a unidade técnica do TCE-PR enviou à Prefeitura de Maringá um Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA), informando as inconformidades constatadas no edital e questionando quais medidas corretivas seriam adotadas. Em resposta, a administração municipal informou que suspendeu o certame, com o objetivo de corrigi-lo, conforme os apontamentos do Tribunal de Contas.*

Não obstante, o Tribunal de Contas da União dispõe o **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia v 3.0<sup>2</sup>** no qual resta também assentado que o ETP serve essencialmente para:

*a) Assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;*

---

2

[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/lancada-nova-versao-do-guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-ti/guia\\_de\\_boas\\_praticas\\_v08.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/lancada-nova-versao-do-guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-ti/guia_de_boas_praticas_v08.pdf/view)

*b) Embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços, de acordo com a exigência que consta no Decreto 2.271/1997, art. 2º.*

No mesmo sentido, o próprio edital é regido em seu preâmbulo pelo Decreto n. 1024/2021, que preceitua a necessidade do Estudo Técnico Preliminar, vejamos:

*(...)Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:*

*I - estudo técnico preliminar, quando necessário;(...)*

Como podemos observar, o Estudo Técnico Preliminar é parte integrante e indispensável para a contratação. A ausência de tal procedimento pode gerar prejuízos, distorções e até mesmo irregularidades passíveis de sanções.

Vejamos o que diz o Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

1.7. Determinação: 1.7.1. à [...] que, caso promova novo certame com o mesmo objeto do Pregão Eletrônico 16/2017, **realize os devidos estudos técnicos preliminares, informando no prazo de 30 (trinta) dias as medidas adotadas, tendo em vista que a ausência desses estudos constitui irregularidade grave, que pode levar à anulação da licitação**, pois constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e deve conter, entre outros elementos, a definição da necessidade, os requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, levantamento de potenciais fornecedores, estimativas preliminares de preços, justificativas para o parcelamento ou não da solução, e declaração da viabilidade ou não da licitação, conforme Referencial de Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, elaborado pela Selog/TCU.

(grifo nosso)

(Acórdão 4812/2018-TCU-Segunda Câmara)

9.4. dar ciência ao [...], com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no Pregão Eletrônico [...], para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. evitar a utilização de termos vagos ou subjetivos em análises técnicas, **fazendo constar dos estudos técnicos preliminares as justificativas para todas as exigências constantes do edital e termo de referência**, como modo de dar maior objetividade ao julgamento das propostas;

(grifo nosso)

(Acórdão 330/2021-TCU-Plenário)

Por fim, mas não menos importante, sobre a ausência de estudo técnico preliminar, temos a notícia publicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná <sup>3</sup>:

*“Capanema deve poupar R\$ 3,5 milhões após cidadão apontar falhas em licitação*

*A atuação conjunta entre o controle social e o controle externo do gasto público levou o Município de Capanema a reduzir em R\$ 3,5 milhões o valor estimado de uma licitação para a compra de peças de veículos. Dos R\$ 4,5 milhões inicialmente previstos, o preço estimado em pregão lançado por essa*

---

<sup>3</sup> Site: <https://m.tce.pr.gov.br/noticias/noticia.aspx?codigo=8817>, acesso em 12 de setembro de 2022.

*prefeitura do Sudoeste do Paraná caiu para pouco mais de R\$ 1 milhão.*

*A possível ocorrência de irregularidades no Pregão nº 107/2020 foi apontada por cidadão em demanda formalizada junto à Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Na análise técnica do certame, a equipe da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) do TCE-PR comprovou a ocorrência de duas impropriedades”.*

*A primeira delas foi a falta de divulgação dos documentos da licitação em tempo real no portal da transparência do Município de Capanema. A divulgação da íntegra dos processos licitatórios é uma imposição da Lei Estadual nº 19.581/2018.*

*A segunda constatação dos analistas do TCE-PR foi de que o termo de referência da licitação não havia sido fundamentado em estudos técnicos preliminares. Essa falha resultou em uma série de distorções no edital do Pregão 107/20. Uma delas foi a aparente falta de planejamento e dimensionamento adequado das reais necessidades da frota deste município, de pouco mais de 20 mil habitantes, já que o valor estimado inicial da contratação era de R\$ 4.510.102,10.*

É certo que a Administração Pública deve seguir o Princípio da Legalidade estrita. Não deve a Municipalidade ignorar uma parte da norma e não cumprir a legislação, inclusive observando também as orientações do Tribunal de Contas da União, como preceitua a Súmula 222 desta Corte:

*“As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.*

Por essa razão, merece ser impugnado o edital, vez que, inadmissível a incompatibilidade do Edital em relação à legislação.

#### **d) DEMAIS PONTOS QUESTIONADOS**

Não obstante todas os fatos trazidos, há alguns questionamentos que precisam ser esclarecidos:

- O Item 12.6.3. é exigido como documentação relativa à Qualificação técnica uma “Declaração de Garantia de Manutenção Técnica do Software”.

**Questiona-se:** Não há modelo dessa declaração no edital, o que será obrigatório declarar? Qual a intenção da Municipalidade com essa declaração, posto que a manutenção técnica está prevista em todo o edital?

- O Item 19.4 A vigência do contrato será de 06 (seis) meses, contados a partir da assinatura do contrato.

**Questiona-se:** O prazo de vigência contratual está previsto no item 20 também, por 12 meses passível de aditivo. **Qual é o prazo real? OU do que se trata o item 19.4?**

- Item 2.13 dentro das Especificações e quantitativos, página 28, traz: Módulo administração geral contendo: Protocolo e Processo Digital e gestão de cemitérios

**Questiona-se:** Por qual motivo os dois módulos estão em um item só? Como será feito caso a Entidade, a sua faculdade, precise liberar apenas um dos serviços? Qual



**a ligação direta entre Protocolo e Cemitério para eles estarem no mesmo item?**

- O item 12.36 na página 59 traz que: “Em virtude da autonomia administrativa, o sistema deverá dispor de Gerenciador de Usuários para Prefeitura Municipal, Câmara Municipal e **Fundo de Previdência**, possibilitando centralizar em um único local de cada entidade(…)”

**Questiona-se: a Licitação é para o Fundo de Previdência também? Porque não consta na tabela da proposta de preços? Quais sistemas serão licitados para eles?**

**COMO REALIZAR A PROPOSTA DE PREÇO PARA UMA ENTIDADE QUE NÃO CONSTA NA PROPOSTA DE PREÇO?**

- O item 12.9 nos traz que: “Permitir na estrutura multi-janelas que o usuário alterne entre as janelas abertas na mesma sessão, na mesma aba do navegador e também faça ocultação (minimização) ou fechamento de janelas de forma geral”;

**Questiona-se: Qual a real funcionalidade do item em questão? Usabilidade? Qual a diferença operacional para os usuários entre abrir janelas ou abas?**

**O item apenas tenta trazer mais uma restrição à participação?**

- Na página 31, na justificativa, o Edital nos traz que: “A *integração e o compartilhamento de informações em tempo real, que serão realizados pela integração dos programas (...).*”

**Questiona-se: O que é considerado tempo real pelo Edital? Está em conformidade com a Lei que dispõe sobre d+1?**

Por fim, gostaríamos de reforçar que nosso intuito com a impugnação é que o processo não restrinja a participação, como comprovado acima, com especificações já utilizados anteriormente em editais que favorecem apenas UMA empresa do ramo, impedindo assim, a participação de outras empresas, com ilegalidades passíveis de Nulidade total do Edital.

Impedir que as empresas participem apenas acarreta prejuízo ao próprio erário público, vez que a licitação tem como uma de suas premissas a vantagem ao administrador.

### III) REQUERIMENTOS FINAIS

Ante o exposto, considerando que pairam sob este processo, ilegalidades, passíveis de sua imediata suspensão, tal como apontadas acima, confia-se que sejam sopesadas e, assim, que se declare, por decisão fundamentada, a suspensão integral do certame, e conseqüentemente sua anulação, pedimos:

- a) a suspensão do certame para análise dos pontos levantados;
- b) em sendo admitido os pontos levantados, que o processo administrativo do certame seja refeito, dentro dos ditames legais e mencionados;
- c) em respeito aos princípios constitucionais, em especial o da Publicidade, a divulgação do processo administrativo que deu causa ao Edital ora Impugnado;
- d) **o parecer da autoridade máxima do Município, o Sr. Prefeito Municipal** sobre nossa impugnação e o andamento do processo como um todo;

- e) o total conhecimento e deferimento dos requerimentos formulados, sob pena de denúncia aos órgãos competentes de fiscalização, como Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Criciúma, SC, 13 de setembro de 2022.

**Luana R. Sampaio**

**OAB/PR 85.579**

**Advogada da Filial**

**BETHA SISTEMAS LTDA**