

16 04 2020

68


AO ILMO. SR. PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANTONINA/PR

REF.: PREGÃO PRESENCIAL Nº 001/2020 – CMA

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, estabelecida na Rua João Pessoa, 1183 - Velha, Blumenau/SC, 89036-001, inscrita no CNPJ sob o nº 00.165.960/0001-01, vem, respeitosamente, nos termos do item 11.1. do ato convocatório em epígrafe, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** supra referido, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I – DA ESPÉCIE

Com o devido respeito quer merecem esses respeitados agentes públicos, apresenta-se para conhecimento dessas autoridades a presente impugnação ao edital Pregão Presencial nº 001/2020, cujo objeto é a “**contratação de empresa para prestação de serviços de suporte e licenciamento de sistemas específicos para a gestão pública, para atender os diversos setores da administração da Câmara Municipal de Antonina-PR**”.

A Impugnante não deseja tumultuar o procedimento, nem pretende com a presente contestação criticar os trabalhos realizados por essa prestigiada entidade, mas, sim, e apenas contribuir com a 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.

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. Custo Elevado dos Serviços Licitados – Fora da Realidade do Mercado e das Necessidades da Câmara Municipal de Antonina

A ora impugnante, ao verificar as disposições técnicas constantes do Anexo I do edital, constatou um, ainda que não intencional, direcionamento a uma solução tecnológica de uma conhecida empresa do ramo, o que será demonstrado no tópico II.2. desta impugnação.

Como se não bastasse, **o objeto licitado possui valor estimado superior a aproximadamente três vezes ao que é atualmente contratado para o mesmo objeto nesta Câmara**, levantando indícios de sobrepreço o que deve ser devidamente rechaçado por esses agentes públicos, **ainda mais em um momento onde todos os entes públicos atravessem extrema necessidade de contenção de gastos.**

Por isso, causa estranheza que essa respeitada Câmara intencione despender três vezes mais recursos financeiros para contratar objeto praticamente idêntico ao que já detém e o qual poderia, inclusive, prorrogar até setembro de 2021.

Não bastasse, o custo estimado ao presente certame licitatório supera em muito aos valores praticados para localidades e municípios do porte de Antonina, levantando indícios de sobrepreço que precisam ser apurados por essas autoridades com urgência.

Com efeito, é preciso saber, ainda, como se deu a obrigatória pesquisa prévia junto às empresas do ramo do objeto licitado e que gerou o valor estimado, especialmente para se conhecer se a solicitação de preço continha todas as condições e características compatíveis com as disposições do presente edital.

SE FORAM APRESENTADOS ORÇAMENTOS É PORQUE TAIS EMPRESAS: I) ATUAM EFETIVAMENTE NO MERCADO; II) PARTICIPAM DE LICITAÇÕES SIMILARES NO PAÍS; III) POSSUEM SISTEMAS QUE ATENDEM ÀS FUNCIONALIDADES E REQUISITOS DE INSTALAÇÃO DETERMINADOS; e IV) NÃO SE TRATAM DE REPRESENTANTES DO MESMO SOFTWARE (FABRICANTE E SEUS CREDENCIADOS).

Saliente-se que a ora impugnante, mesmo sendo a atual fornecedora do objeto licitado, sequer foi consultada a respeito ou instada a oferecer sua cotação.

Desse modo, solicita-se, ainda, a essa entidade, **apresentar pesquisa contendo valores similares praticados por outras entidades municipais do porte do município de Antonina**, a bem do interesse público e da transparência dos atos administrativos.

II.2. Direcionamento – Restrição à Competição

A ora Impugnante, ao verificar as disposições técnicas constantes do Anexo I do edital, constatou direcionamento a uma solução tecnológica de uma conhecida empresa do ramo e seus representantes credenciados.

Lamentavelmente, o anexo em referência, onde constam os requisitos tecnológicos exigidos aos sistemas a serem licenciados, é literalmente o mesmo daquele utilizados em outras licitações na qual a mesma empresa é sempre a vencedora (Publitech/representantes do sistema Elotech).

Ainda que sabidamente tais características tenham sido inseridas no ato convocatório em referência sem a intenção de dirigir o resultado do certame licitatório, deve essa respeitada entidade ser alertada à necessidade de rever as

cláusulas técnicas inseridas como obrigatórias, de molde a se evitar direcionamento e o afastamento da quase totalidade das empresas do mercado à exceção.

Em uma época de denúncias de irregularidades em licitações, deve essa Câmara ser alertada para o desgaste desnecessário que incorrerá caso mantenha-se o presente edital nos termos ora contestados, até porque a participação solitária da citada empresa e a **obtenção de preço muito acima do mercado** são fatos que ocorrerão na licitação.

Quais empresas do mercado, que efetivamente possuem os sistemas na forma descrita nas extensas páginas do mencionado Anexo I e que instalam, convertem, dão suporte e treinamento e, ainda, alocam profissionais em regime integral nas condições impostas pelo edital? Se apresentaram orçamento é porque possuem os sistemas com as características descritas no Termo de Referência do edital e, ainda, **são capazes de integrar com os sistemas em funcionamento na Prefeitura de Antonina (o que é inviável a qualquer empresa senão a fornecedora daquele ente municipal.**

Mediante o nome das empresas consultadas será possível saber, ainda, se elas participam EFETIVAMENTE de licitações para esse tipo de objeto, se possuem em seus catálogos tais produtos e se representam sistemas diferentes.

De todo modo, a ora impugnante **não** se 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 no Anexo I especificações técnicas dispensáveis, mas peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado e, ao mesmo tempo, condicionar a classificação dos licitantes ao atendimento integral destas (100%), impôs-se, ainda que sem intenção, uma condição restritiva à competição, já que não

se permite a oferta de outro produto senão aquele comercializado no mercado por uma empresa específica.

São vários os exemplos dispostos no Anexo I:

ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS OBRIGATÓRIAS PARA O CONJUNTO [...]

Para o conjunto dos sistemas será permitido a utilização de apenas uma única base de dados ou banco de dados que reúna todas as tabelas, sistemas e exercícios, ou seja a centralização das informações de toda a entidade em um único recipiente lógico.

Justificativa: Evitar duplicidades e redundância de informações, buscando a integração e unicidade total dos sistemas.

O Sistema de transparência deve ficar no mesmo banco de dados (único), instalados de forma local, permitindo acesso via internet por navegadores, sem a necessidade de cargas de dados, scripts ou replicações.

Possuir cadastro único, (cadastro, e alterações de pessoas físicas, jurídicas) sendo uma única tela, e uma única tabela para o banco de dados, estando esta tela disponível para todos os módulos sendo o CPF/CNPJ como chave única bem como o código interno ou código reduzido.

As pessoas cadastradas deverão possuir o mesmo código (reduzido) para todos os módulos da entidade facilitando a busca.

Possuir tela única de cadastros de usuários do sistema, não sendo necessário cadastrar por sistemas/módulos.

O aplicativo de portal da Transparência bem como todos os outros sistemas deverão buscar os dados do banco de dados principal, único banco de dados, ou seja não deverá possuir arquivos separados ou banco de dados separados ou particionados, tal critério tem fundamento em captar as informações em tempo real sem a necessidade de replicações, carga de dados ou de outros setores.

Ora, tais exigências, claramente não se adequam às justificativas apresentadas, na medida em que as alegadas duplicidades não ocorrem em função de não existir um cadastro único, mas, sim, por equívocos na alimentação dos dados pelos usuários.

Ademais, a unicidade de sistemas já existe em todas as soluções disponíveis no mercado, não servindo esta como justificativa para se adotar como condições obrigatórias em edital características existentes apenas em um determinado software comercializado no mercado.

Do contrário, milhares de entidades públicas no país atendidas por sistemas que não aqueles literalmente descritos no Anexo I estariam com os mesmos “problemas” alegados para justificar um determinado software. Na realidade, o edital traz justificativas que não são condizentes a uma realidade nacional para impor requisitos que impedem que outros participantes possam acudir ao certame em igualdade de condições.

Exemplo disso é a obrigação dos sistemas a serem licenciados possuírem cadastro único de usuários.

Tal exigência reflete um tipo de modelo utilizado por determinada empresa do ramo e não sobre uma questão técnica imprescindível ao uso dos softwares. Isso porque o que se espera dessas soluções tecnológicas é o funcionamento que viabilize a eficiência na alimentação das informações pelos usuários. A questão do chamado “cadastro único” é ferramenta acessória da qual os softwares a serem licenciados não necessitam de forma obrigatória, ou seja, o funcionamento dos sistemas não se encontra atrelado a tal funcionalidade, nem muito menos tal requisito torna mais eficiente os softwares ao ponto de se colocá-lo como obrigatório.

Com efeito, se essa entidade deseja tal funcionalidade deve inseri-la como desejável e não como obrigatória ao licitante, **até mesmo porque no mercado apenas uma única empresa detém tal requisito acessório (justamente a atual fornecedora dessa entidade)**; isto é, manter tal exigência no formato atual retirará toda a competitividade da licitação e, por consequência, qualquer possibilidade de disputa de preços.

Não se deseja retirar a específica funcionalidade técnica, mas apenas que tal conveniência acessória não seja um requisito restritivo à competição que se

10

pretende realizar. Centenas de municípios do país conseguem realizar tais funções normalmente e atender seus cidadãos por meio de outros sistemas que não o ora descrito no edital em referência. Por isso, **espera-se que esses Administradores revisem o ato convocatório, especialmente quanto às funcionalidades obrigatórias, a bem da legalidade e do sucesso do presente certame.**

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

Alegar, simplesmente, que as opções escolhidas pelo edital seriam mais atuais e econômicas constituir-se-ia em inverdade técnica que, inclusive, contradiria a maciça maioria das prefeituras e câmaras do país que utilizam as opções proibidas pelo presente edital. Se são tão ineficientes por que as maiores entidades municipais do país não as utilizam?

A propósito, o edital em referência traz consigo essas especificações técnicas tidas como obrigatórias, mas, idênticas às consignadas em outros certames licitatórios promovidos por entidades municipais, os quais, pelo direcionamento técnico, AINDA QUE NÃO INTENCIONAL, tiveram a participação isolada ou efetiva de um único fornecedor de sistemas.

Exemplo disso foi o Pregão Presencial nº 021/2019 promovido pela ARSS – Associação Regional de Saúde do Sudoeste, cuja descrição técnica é idêntica à ora contestada. Naquele certame houve apenas um único participante, sem qualquer competitividade. Outros exemplos: Pregão Presencial nº 03/2019 da Prefeitura de Mato Rico-PR; Pregão Presencial nº 169/2019 da Prefeitura de São Miguel do Iguaçu-PR; Pregão Presencial nº 03/2019 da Prefeitura de Mato Rico-PR; Pregão Eletrônico nº 11/2020 da Prefeitura de Itaipulândia/PR.

Vale ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Acórdão nº TC -099/2014 (e, ainda, no TC – 1696/2011) julgou, inclusive, questão alusiva exatamente ao uso indevido de editais de softwares de gestão pública no Estado do Espírito Santo, nos moldes do ora publicado por esse Instituto:

“ALÍAS, PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS VISANDO A CONTRATAÇÃO DE IDÊNTICOS OBJETOS JÁ FORAM MATÉRIAS EM TRÂMITE NESTE TRIBUNAL DE CONTAS. É O CASO DOS PROCESSOS TC 6936/2011 E 7501/2011 EM QUE SE DISCUTIRAM REPRESENTAÇÕES CONTRA PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS SEMELHANTES, MAS NOS QUAIS, AO FINAL, PROCEDEU-SE À ANULAÇÃO DOS CERTAMES.

COMO NA SITUAÇÃO DESCRITA PELA EQUIPE DE AUDITORIA, NO CASO DESCRITO NOS AUTOS DO PROCESSO 7501/2011, IDENTIFICOU-SE QUE A EMPRESA [...] JÁ ERA PRESTADORA DOS SERVIÇOS NO ÓRGÃO QUANDO FOI DEFLAGRADO O CERTAME VISANDO A LOCAÇÃO DE LICENÇAS, IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARES DE GESTÃO ADMINISTRATIVA.

TANTO NAQUELE CASO COMO NESTE, OS ÓRGÃOS NÃO JUSTIFICARAM OU ESPECIFICARAM SUAS NECESSIDADES, MAS UTILIZARAM MINUTA DE EDITAL DE SEMELHANTE TEOR, QUE IMPRESSIONAM PELA IDENTIDADE INCLUSIVE ENTRE QUESITOS E ERROS DE GRAFIA, O QUE SINALIZA A OCORRÊNCIA DE ACERTO PRÉVIO COM A FUTURA CONTRATADA, SENDO POSSÍVEL CRER QUE A EMPRESA TERIA INCLUSIVE FORNECIDO OU COLABORADO COM A ELABORAÇÃO DO MODELO EDITALÍCIO.[...]

DIANTE DA ROBUSTEZ DAS PROVAS E CONSTATAÇÕES FEITAS NAQUELA OCASIÃO, A ÁREA TÉCNICA CONCLUIU “QUE O EDITAL RESTRINGE A COMPETITIVIDADE DO CERTAME E FAVORECE O LICITANTE QUE PORVENTURA JÁ TENHA SEUS SISTEMAS INSTALADOS NA PREFEITURA”, RECOMENDANDO-SE, FINALMENTE, A ANULAÇÃO DO CERTAME.

ASSIM, TOMANDO O CONJUNTO DE PROVAS INDICIÁRIAS E ANALISANDO-OS SOB O PRISMA DA LÓGICA DEDUTIVA, CONFIRMA-SE O DIRECIONAMENTO DO CERTAME E A CONSEQUENTE RESTRIÇÃO AO SEU CARÁTER COMPETITIVO, SITUAÇÃO CORROBORADA PELO FATO DE QUE APENAS A EMPRESA [...] PARTICIPOU DA TOMADA DE PREÇOS 1/2010,”

Como já dito, as licitações com as mesmas descrições técnicas do objeto ora licitado, especialmente aquelas dispostas no Anexo I, invariavelmente, terminam por ter apenas como vencedora uma única e determinada empresa do mercado. **Quem se atreve a disputar é eliminado com base no não atendimento ao “cadastro único” ou “banco de dados único”.**

No entanto, 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.

O direcionamento do objeto da licitação, ainda que involuntário, é prática totalmente vedada tanto pela Lei de Licitações, quanto pela doutrina pátria. Nos dizeres da Professora Dora Maria de Oliveira Ramos¹:

“DEVE A ENTIDADE LICITANTE, NO ENTANTO, CUIDAR PARA NÃO ESPECIFICAR O BEM DE FORMA A DIRECIONAR O PROCEDIMENTO A UM ÚNICO FORNECEDOR. SE EXISTE UMA JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A ESCOLHA, LÍCITO SERÁ A ADMINISTRAÇÃO FAZÊ-LA, CABENDO-LHE O ÔNUS TÃO SOMENTE DE DEMONSTRAR NOS AUTOS DA CONTRATAÇÃO A CIRCUNSTÂNCIA ESPECÍFICA. NÃO EXISTINDO ESTA, NÃO PODERÁ USAR DE SUBTERFÚGIOS PARA DAR APARENTE LEGALIDADE A SEU PROCEDIMENTO, DIRIGINDO A LICITAÇÃO.” (grifos nossos)

Desse modo, a ora impugnante acredita que essa entidade não compactua com expedientes que fujam da legalidade e por isso entende que a presente impugnação será devidamente apreciada e apurada para que o edital ora contestado possa ser reformulado de molde a não pairarem quaisquer dúvidas quanto à observância dos Princípios da Legalidade e da Igualdade entre os licitantes.

II.3. Do Objeto – Restrição à Competição

O Anexo I do edital em assim estabelece como um dos requisitos obrigatórios aos sistemas a serem licenciados pelo futuro contratado:

¹ Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos Administrativos, 4ª edição, Malheiros, São Paulo, 2000, p.65.

“SISTEMAS DE GESTÃO PARA A CÂMARA MUNICIPAL

Justificativa legal: Tendo em vista a exigência legal através da Lei 101/00 Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

TENDO EM VISTA A AUTONOMIA DESTA CASA DE LEIS, E EM ATENDIMENTO A LEGISLAÇÃO VIGENTE ATENDENDO AS DETERMINAÇÕES DA INTEGRAÇÃO ENTRE SISTEMAS DEVERA A EMPRESA INTEGRAR COM OS SISTEMAS DO MUNICÍPIO PARA MELHORAR A HARMONIA ENTRE A COMUNICAÇÃO DOS SISTEMAS.”

Nesse ponto, há várias impropriedades, uma vez que o edital, em primeiro lugar, sequer disponibiliza as informações mínimas acerca do sistema que estaria em uso na Prefeitura de Antonina. Faltam dados sobre layouts, especificações e requisitos do sistema em uso naquela municipalidade até mesmo para que uma integração pudesse ser avaliada como possível tecnicamente, bem como apurados previamente seus custos e logística a ser implementada. Sem tais descrições é impossível a uma empresa séria apresentar proposta comercial idônea. **Aliás, sem estes dados há indícios, inclusive de nulidade dos orçamentos obtidos na fase interna do certame e que fundamentaram o valor estimado no item 2 do edital.**

Acredita-se que, ao encaminhar uma cotação para pesquisa de valores de mercado, se fazia necessário que tal requisito essencial estivesse devidamente apontado ante ao seu impacto técnico e econômico, até porque sabendo-se ser inviável a integração entre sistemas informatizados de fabricantes diferentes, caso tal informação não existisse, os orçamentos apresentados são inválidos.

Não bastasse o exposto, ao dispor uma integração entre o sistema ora a ser licenciado e aquele já implantado na Prefeitura de Antonina inseriu-se, ainda que sem intenção, obrigação claramente dispensável, inexistente em lei e que simplesmente retira toda a competitividade da licitação instaurada.

Como dito, a **integração de um software com sistemas de outros fornecedores é inviável tecnicamente posto que estes, notoriamente, “não conversam entre si”**, até mesmo pelas restrições de direitos autorais e de propriedade intelectual vigentes em norma.

Em suma, diante do requisito obrigatório de integração do software proposta ao que se encontra em funcionamento na Prefeitura de Antonina **apenas a fabricante deste (e seu representante credenciado) estará apta a participar desta licitação.** Curiosamente, o fornecedor em questão é o mesmo para o qual as especificações técnicas do Anexo I se encontra, ainda que sem intenção, direcionadas.

De outro lado, é **preciso saber se a Prefeitura de Antonina está ciente e alinhada a tal propósito, devendo ser apresentada a documentação pertinente a respeito de tal integração**, até porque inexistente fundamento legal em tal procedimento.

Nota-se, aliás, que a mencionada integração de sistemas com a Prefeitura de Antonina decorre da interpretação equivocada do artigo 48, §6º, da Lei Complementar nº 101/2000, que assim determina:

“§ 6º do art. 48 - TODOS OS PODERES E ÓRGÃOS REFERIDOS NO ART. 20, INCLUÍDOS AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES E FUNDOS, DO ENTE DA FEDERAÇÃO DEVEM UTILIZAR SISTEMAS ÚNICOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, MANTIDOS E GERENCIADOS PELO PODER EXECUTIVO, RESGUARDADA A AUTONOMIA.”

A expressão constante da norma: *“devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira”* tem gerado a alguns poucos entes, lamentavelmente,

uma equivocada interpretação de que a norma em questão teria imposto a necessidade de utilização dos mesmos softwares de gestão orçamentária e financeira por parte de prefeituras, câmaras, autarquias e outros entes situados no mesmo ente federativo.

No entanto, ao se analisar o que realmente o legislador desejou quando da aprovação de tal dispositivo pelo Senado Federal, percebe-se que o texto **não faz referência a "sistemas" como uma alusão a softwares ou sistemas de informática**. Na realidade, observando-se atentamente ao conteúdo do parecer do Senado Federal, nota-se que o texto legal em questão diz respeito à definição de controles e mecanismos de manipulação dos números de cada ente federativo:

"A presente emenda visa a incluir no Projeto de Lei da Câmara nº 54, de 2015, artigo que altera a redação do artigo 48 da Lei Complementar nº 1 O 1, a Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo é o de aperfeiçoar os requisitos de transparência da gestão fiscal já existentes.

NESTE SENTIDO, SÃO INTRODUZIDOS PARÁGRAFOS QUE DETERMINAM QUE O ÓRGÃO CENTRAL DE CONTABILIDADE DA UNIÃO IRÁ DEFINIR A PERIODICIDADE, O FORMATO E O SISTEMA EM QUE AS INFORMAÇÕES E OS DADOS CONTÁBEIS, ORÇAMENTÁRIOS E FISCAIS SERÃO DISPONIBILIZADOS AO PÚBLICO.

Também é proposto que o Ministério da Fazenda defina, em instrução específica, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, a ser alimentado com informações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Dessa forma, inexiste qualquer referência da citada norma a softwares ou sistemas informatizados, mas, sim, e tão somente, ao formato, isto é, ao modelo de publicação dos atos e dados governamentais.

Em suma, a norma versa exclusivamente sobre modelos de transparência, visando uniformizar a maneira pela qual cada ente público deve manipular e divulgar as contas e dados de sua responsabilidade.

Nesse cenário, a Lei Complementar nº 101/2000 criou mecanismos uniformes para o manuseio e publicação dos dados contábeis e financeiros dos entes públicos, ou seja, nada trata a respeito de softwares ou sistemas de informática.

Nem mesmo a ementa da Lei Complementar nº 156/2016, que promoveu a inserção de tal dispositivo legal à Lei Complementar nº 101/2000, tratou disso, já que em seu título claramente ***“Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal;”***. Com efeito, percebe-se, sem dificuldades, que o título da lei complementar não guarda qualquer relação a sistemas de informática ou softwares, deixando claro que não foi este o assunto tratado na respectiva norma legal.

Veja-se, ainda, que o próprio Parágrafo 6º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000 faz expressa ressalva à autonomia dos poderes e dos entes públicos, ou seja, não tem cabimento uma Câmara Municipal, ente do Poder Legislativo ou qualquer autarquia independente, ter seus softwares de gestão orçamentária e financeira integrados ao Poder Executivo Municipal.

Os sistemas de informática e os softwares de gestão pública devem sim, ser adequados às leis, às normas contábeis e aos planos dos Tribunais de Contas, mas, **jamais a empresas ou a modelos por elas estabelecidos**. Por isso, conceber o entendimento de que Prefeituras, Câmaras, fundações e autarquias devem integrar seu sistema/software de gestão além de ferir o Princípio da Autonomia, contrariaria o princípio da economicidade e da obrigatoriedade da licitação. Isso sem falar na interpretação equivocada de uma lei federal.

Pelo exposto, **improcede a interpretação que considere a palavra SISTEMAS, do artigo 48, § 6º da Lei Complementar 101/2000 como sendo pertinente a sistemas de informática ou softwares.** Na realidade e como dito, o sentido dado à palavra é o de uniformização de mecanismos de publicidade e transparência.

Não se revela obrigatório e muito menos eficiente estabelecer qualquer processo para integração de softwares por parte de Prefeituras e Câmaras ou autarquias e fundações localizadas no mesmo território. Caso mantida tal premissa, DEVE ESSA ENTIDADE ENTÃO COMPROVAR A POSSIBILIDADE DE INTEGRAÇÃO ENTRE SISTEMAS DE FABRICANTES DIFERENTES, ATÉ PORQUE INEXISTE TECNICAMENTE TAL POSSIBILIDADE, não havendo sequer uma única experiência no mercado nacional dessa natureza, já que os softwares de fabricantes diversos, sabidamente, por questões de direito autoral e de propriedade industrial, “não conversam” entre si.

Por tudo isso, a impugnante acredita ter havido um equívoco na formatação do edital e espera confiante no bom senso dos responsáveis por essa entidade para que os itens aqui impugnados sejam retirados, a bem do interesse público e da imagem desses Administradores.

II.4. Indefinição quanto ao Prazo de Implantação

Da análise do edital, depreende-se que o objeto da licitação se encontra descrito de forma completamente imprecisa, especialmente no que diz respeito ao seu prazo de implantação.

De início, observa-se que, no item 25 o prazo para entrega do objeto licitado encontra-se assim definido:

“25. PRAZO E LOCAL DE ENTREGA:

25.1. O objeto desta licitação será fornecido de acordo com o pedido formalizado pelo setor de Compras e Licitação de Produtos e Serviços.

25.2. O prazo Máximo para entrega é de 05(cinco) dias, após a solicitação para o lote. O não cumprimento do prazo de entrega poderá levar a empresa a sanções descritas no item 27 do edital.”

No entanto, no Anexo I do mesmo edital, é definido que a conclusão do objeto para início da operação será feita em no máximo 60 (sessenta) dias:

“Os serviços de migração, instalação e adaptação a solução existente devem ser concluídos em 60 dias após a assinatura do contrato.”

Com efeito, resta evidente a contradição e indefinição do edital ao prazo de implantação do objeto licitado. Afinal, **serão 05 dias para entrega do objeto instalado ou 60 dias?** A depender do prazo, a logística empreendida será acrescida ou não impactando diretamente na formulação das propostas comerciais. **Aliás, a entrega em 05 (cinco) dias é impossível tecnicamente a qualquer licitante!**

As regras do edital não podem dar margem à interpretação, necessitando ser objetivas, nos termos da lei. Por isso, é incontestável a grave falha apurada no presente edital! A Lei estabelece para as licitações a necessidade de se definir critérios que possibilitem a realização de um julgamento baseado em regras objetivas, amplamente explicitadas no instrumento convocatório. **OS FATORES E INFORMAÇÕES DEVEM ESTAR EXCLUSIVAMENTE CONTIDOS NO EDITAL**, ou seja, não há espaço para a obtenção de informações novas durante a realização do procedimento. Segundo Marçal Justen Filho²:

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

Em suma, da análise do exposto, depreende-se que o objeto da licitação em epígrafe encontra-se descrito de forma insuficiente e inadequada. Tais fatores fatalmente acarretarão na frustração do certame licitatório em epígrafe, até porque o objeto licitado não pode conter contradições, obscuridades ou imprecisões. Segundo o disposto no §1º do art. 44 da Lei nº 8.666/93:

“§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.”

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª edição, Dialética, São Paulo, 2000 – p.401.

Com efeito, de forma a evitar a frustração do processo licitatório sob análise e adequando-se aos preceitos da Lei de Licitações, devem ser sanadas tais questões necessárias à execução do objeto licitado, passando principalmente pela definição precisa sobre aquilo que realmente se deseja contratar.

II.5. Do Saneamento de Equívocos – Ilegalidade

O edital incorre em grave equívoco quando determina nos itens 18.13. e 18.14. a possibilidade do saneamento da documentação de habilitação e da proposta na própria sessão, o que afronta à legislação pátria:

“18.13. Considerada aceitável a oferta de menor preço, será aberto o envelope contendo os DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO da sua proponente, facultando-lhe o saneamento de falha(S) formal(is) relativa(s) à apresentação na própria documentação na própria sessão.

18.14. Para efeito do saneamento a que se refere o subitem 18.13., a correção da(s) falha(s) poderá ser desencadeada durante a realização da própria sessão pública, com a apresentação, encaminhamento e / ou substituição de documento(s), ou com a verificação desenvolvida por meio eletrônico, fax-simile, ou ainda, por qualquer outro método que venha a produzir o(s) efeito(s) indispensável(is).”

Ora, se uma empresa não atende às exigências do edital somente caberia a ela ser inabilitada, facultando-lhe a interposição de recurso contra tal decisão no prazo de 03 (três) dias úteis, inexistindo na norma legal qualquer possibilidade de juntada de DOCUMENTO ou INFORMAÇÃO que deveria constar originalmente da documentação e da proposta. Essa respeitada Câmara, com o devido respeito, está inovando em uma regra que viola as disposições legais vigentes.

Tanto a Lei nº 10.520/02 quanto as demais normas pertinentes em nada tratam sobre a possibilidade de juntada de documento em momento posterior à abertura, de modo que ao intérprete da lei cabe em caso de lacuna ou omissão em tais

disposições utilizar a Lei nº 8.666/93 que, conforme disposto no §3º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93, assim determina:

“§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE DOCUMENTO OU INFORMAÇÃO QUE DEVERIA CONSTAR ORIGINARIAMENTE DA PROPOSTA.”

Desse modo, a diligência preconizada em lei serve para esclarecer ou complementar a instrução do processo e NÃO para se acrescentar INFORMAÇÃO (validade do documento) ou incluir DOCUMENTO não apresentado ou apresentado de forma irregular. Isso é proibido e pode gerar pena de responsabilidade aos agentes que a descumprirem.

Se as empresas descumprem o edital, não apresentando a INFORMAÇÃO ou DOCUMENTO que deveria constar do envelope de habilitação não há outro caminho senão a aplicação da pena de inabilitação. A prática de tal critério está fazendo com que a fase de habilitação deixe de existir, já que o licitante pode simplesmente deixar de juntar todos os documentos em seu envelope e no momento da sessão fazer o Pregoeiro trabalhar para a empresa, obtendo certidões pela internet (meio eletrônico) ou entregando a documentação posteriormente, fazendo com que o processo licitatório seja interrompido ou suspenso para se aguardar a boa vontade do licitante.

A Lei caminha em sentido completamente contrário ao posicionamento do edital, não permitindo que o licitante junte documentos ou que se obtenha informação que precisava estar contida no envelope de habilitação. Tal regra do edital ora impugnado somente beneficia o licitante desidioso, que não cumpre sequer as regras do edital e que dirá posteriormente as regras do contrato. Fere-se a IGUALDADE entre os licitantes, pois aquele que se esforça para cumprir as normas do edital (LEI INTERNA DA LICITAÇÃO) se vê desprezado por aqueles que não são

diligentes. Sobre o tema em comento assim asseverou a ilustre Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro³:

“ACEITAR COMO HABILITADO UM LICITANTE QUE NÃO ATENDEU TODAS AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL IMPLICA CONCEDER A UM LICITANTE PRIVILÉGIO NÃO CONFERIDO AOS DEMAIS, MAIS DO QUE ISSO, IMPLICA PREJUÍZO AOS DEMAIS, QUE APRESENTARAM TODA A DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA. NO CURSO DO PROCEDIMENTO, TODAS AS EXIGÊNCIAS CONSTANTES DO EDITAL DEVEM, EM PRINCÍPIO, SER ATENDIDAS POR TODOS OS LICITANTES, NÃO CABENDO INVOCAR O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE PARA AFASTAR O CUMPRIMENTO DE FORMALIDADE EXIGIDA IGUALMENTE NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, PARA TODOS OS LICITANTES, SOB PENA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA ISONOMIA.”

Vale ainda citar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que condenou a juntada de novos documentos ou informações após a abertura dos envelopes:

**“TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
APELAÇÃO Nº: 107.565-1 UF: SP
RELATOR: Des. Renan Lotufo
“EM LICITAÇÃO, A REABILITAÇÃO DE CONCORRENTE QUE JUNTOU OS DOCUMENTOS FALTANTES INTEMPESTIVAMENTE, APÓS A DECISÃO INABILITADORA IRRECORRIDA, É ILEGAL - ASSIM, POR SER VINCULADA A ATUAÇÃO DA COMISSÃO JULGADORA, NÃO PODENDO ALTERAR CRITÉRIOS QUANDO DA FASE DE HABILITAÇÃO, CLARA É A OFENSA AO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS DEMAIS CONCORRENTES DE EXIGIR A APLICAÇÃO GERAL DA NORMA, DEVENDO SER CONCEDIDO O MANDADO DE SEGURANÇA.”**

A empresa licitante deve satisfazer às condições do edital quando da entrega de seus envelopes não sendo permitida, no momento da abertura da sessão, a reparação de erros e omissões existentes na documentação apresentada, isso fere os Princípios da Igualdade entre os licitantes e da Legalidade. Do contrário, a

³ Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 4ª edição, Malheiros, São Paulo. 2000. ps.44/45.

empresa que oferta o menor preço jamais será inabilitada, pois terá sempre uma chance (**NÃO PERMITIDA EM LEI**) para que seus equívocos sejam corrigidos na sessão de abertura.

Em São Paulo já se tentou utilizar de tal artifício para sanear erros ainda na própria sessão de abertura, contudo, **o Tribunal de Contas do Município de São Paulo** se manifestou sobre o a questão da legalidade de tais dispositivos, **DECIDINDO NO SENTIDO DA IRREGULARIDADE DE SUA APLICAÇÃO, “UMA VEZ QUE O DECRETO MUNICIPAL, NO QUE TANGE AO REFERIDO DISPOSITIVO, EXORBITOU DO PODER REGULAMENTAR AO ESTABELECE A SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO CERTAME PARA SANEAMENTO DE FALHAS NA HABILITAÇÃO.”** (TC 1.637.02-40, PLENÁRIO, MAIORIA, D.O.M. DE 27.09.2002).

Por essas razões não deve ser admitida a possibilidade de inclusão de documentos exigidos para fins de habilitação após a abertura do certame, em respeito às normas legais expressas contrárias a esse posicionamento.

III - DO PEDIDO

Pelo exposto, espera a **IMPUGNANTE** o acolhimento e provimento da presente impugnação, a fim de que se corrijam os vícios ora apontados no ato convocatório, fazendo-se valer então os princípios acima expostos, na forma da lei.

Pede deferimento.

Curitiba, 16 de abril de 2020.

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS