

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES  
DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS.

**REF PROCESSO n. 29.529/2021**

**Pregão eletrônico n. 052/2021**

**J.G. BAIÃO INFORMÁTICA – CONSULTORIA E COMÉRCIO LTDA ME**,  
pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 06.265.843/0001-04, com sede  
na Rua do Imperador, nº 264, Petrópolis, CEP: 25620-00, Estado do Rio de Janeiro, neste ato  
representada por seu Sócio José Guilherme Dantas Baião, brasileiro, convivente em união  
estável, portador da CI RG nº 12.467.171-0, inscrito no CPF MF sob o nº 030.169.87-07,  
residente e domiciliado em Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, vem, respeitosamente,  
perante V. Sa., com fundamento no art. 41 e seu §2º da Lei nº 8.666/1993, apresentar

### **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 052/2021 da Prefeitura do Rio Grande/RS,  
que tem como objeto a contratação de empresa especializada em softwares de plataforma  
web para fornecimento de sistemas de gestão pública integradas, pelos fatos e fundamentos  
a seguir expostos:

#### **I – OBJETO DO CERTAME**

O Pregão em epígrafe tem por objeto a *“contratação de empresa especializada (as) em softwares de plataforma web para fornecimento de sistemas de gestão pública integradas, no modo de licenças de uso, sem limite de usuário, nas áreas de*

*Saúde e Administração Geral, discriminados no Termo de Referência Anexo I a este Termo”, conforme previsão constante do cabeçalho do Edital (objeto).*

Constata-se a existência de possíveis ilegalidades no Edital, caracterizadas em exigências que contrariam disposições constitucionais, infraconstitucionais, a jurisprudência das Cortes de Contas, bem como os princípios que regem as boas práticas administrativas em todas as esferas federativas.

Portanto, revela-se indispensável a apresentação desta Impugnação, com vistas tornar nulo o presente certame, com base na Constituição Federal, nas Leis Federais que regulam a matéria e nas normas específicas.

## **II - ANTECEDENTES NECESSÁRIOS**

Inicialmente, convém destacar que a empresa impugnante apresentou impugnação do Edital de Pregão Eletrônico n. 052/2021, que possui a mesma natureza e características presente Edital, ora impugnado, possuindo, inclusive, o mesmo número.

Ocorre que, o primeiro Edital foi objeto de algumas impugnações, bem como denúncia junto ao Tribunal de Contas, pelo que o ente municipal decidiu por bem suspender o primeiro certame, sem, contudo, responder a nenhuma das impugnações apresentadas.

De conseguinte, para surpresa de todos os envolvidos, o edital objurgado — após mínimos ajustes — foi novamente publicado, objetivando a abertura de um novo processo licitatório. Dessa vez, as impugnações apresentadas foram respondidas através de Pareceres Jurídicos, que negaram todas as questões ventiladas pelas empresas impugnantes.

Na sequência, o segundo edital — que havia sido suspenso — foi novamente publicado, dando início a novo processo licitatório, que possui mesmo objeto e número dos dois anteriores.

Acontece que o novo edital é uma cópia dos anteriores, apresentando praticamente as mesmas irregularidades do anterior, o que além de ser uma afronta os princípios licitatórios é, ainda, um desrespeito com as empresas participantes dos processos licitatórios, já que as irregularidades apontadas nas impugnações do primeiro Edital não foram corrigidas, sendo que algumas foram apenas excluídas.

Nesse sentido, passa a expor, pontualmente, as irregularidades verificadas no terceiro edital do processo denominado 52/2021.

### **III – DA AGLUTINAÇÃO DO OBJETO**

Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, relativas às peculiaridades do licitante, é possível a aglutinação de serviços para que sejam licitados em lote único, desde que isso seja devidamente motivado de forma expressa pelo gestor, nos termos do artigo 23, parágrafo 1º, da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).

Contudo, no certame objurgado não há qualquer justificativa para a aglutinação de dois sistemas totalmente diversos, e de áreas distintas.

Importa destacar que a Lei nº 8.666/93 é explícita ao determinar o parcelamento do objeto como regra, justamente para promover a ampla competitividade no processo de seleção dos fornecedores ou prestadores de serviço e, assim, garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Em resposta à impugnação do edital anterior o ente municipal, através de parecer jurídico, limitou-se a informar que não há impedimento para contratação simultânea da gestão das áreas administrativas e da saúde, sendo que a contratação por intermédio de proposta global é utilizada como forma de minimizar os custos da licitação.

Ocorre que, no presente edital há também impedimento de consórcio de empresas, o que acaba por restringir a participação das empresas e elevar o valor da licitação.

Logo, a justificativa rasa e sem qualquer respaldo não se mostra suficiente, nem tampouco eficiente, para a aglutinação inadequada do objeto do edital, o que enseja a nulidade do procedimento, nos termos do que determina o TCE RS:

*INSPEÇÃO ESPECIAL. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2019. AGLUTINAÇÃO INJUSTIFICADA DE SERVIÇOS. CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO RESTRITIVOS À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. DEFICIÊNCIAS NO PROJETO BÁSICO. LICITAÇÃO ANULADA. CONSIDERAÇÃO NAS CONTAS DO ADMINISTRADOR. DETERMINAÇÃO À ORIGEM E À DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. TENDO EM VISTA QUE A LICITAÇÃO FOI ANULADA, AS INCONFORMIDADES VERIFICADAS DEVEM SER CONSIDERADAS NAS CONTAS DE GESTÃO DO ADMINISTRADOR, SEM PREJUÍZO DE DETERMINAÇÃO À ORIGEM E À DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. (Processo: 008530-0200/19-5, Relator(a): Daniela Zago Gonçalves da Cunda, SEGUNDA CÂMARA, Julgado em 16/10/2019, Publicado em 26/11/2019, Boletim 1929/2019)*

*INSPEÇÃO ESPECIAL. LICITAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, COZINHA, VIGILÂNCIA, APOIO, MANUTENÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL. LICITAÇÃO. DENÚNCIA. REVOGAÇÃO. DETERMINAÇÕES AO GESTOR. ACOMPANHAMENTO PELA DCF. ARQUIVAMENTO. O certame em causa não justificou adequadamente a escolha da modalidade licitatório utilizada. A regularidade da **aglutinação** de serviços em um único lote não restou demonstrada. As planilhas orçamentárias não refletem nitidamente os custos dos serviços que se pretendia licitar. (Processo: 009092-0200/19-8, Relator(a): Estilac Martins Rodrigues Xavier, PRIMEIRA CÂMARA, Julgado em 03/09/2019, Publicado em 19/09/2019, Boletim 1528/2019)*

Ademais, ainda, cumpre destacar que, em se tratando de contratação de serviços diversos e distintos em apenas um instrumento convocatório, se faz necessária a apresentação de planilha detalhada dos custos de cada serviço contratado.

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>1</sup> expressa que é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações cujo objeto seja divisível, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes.

Recentes decisões<sup>2</sup>, demonstram como o TCU julgou irregulares licitações cujo objeto foi elaborado sem o devido parcelamento, de natureza obrigatória, ou seja, que apresentavam **escopo de serviços bastante amplo**, como no caso do Acórdão 1.895/2010 – Plenário, pelo qual determinou à Fundação Universidade do Amazonas que, doravante, em futuros procedimentos licitatórios, efetue o parcelamento do certame quando os serviços forem distintos, a exemplo de “serviços de conservação e limpeza” e “serviços de transporte de resíduos sólidos inertes”, o que se assemelha ao presente caso.

Em decisão recente dessa Corte de Contas aduz:

***“há que se lembrar, que os serviços técnicos, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática, devem ser divididos por área, visto que o mercado atua de forma segmentada***

<sup>1</sup> **Súmula 247** - É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

<sup>2</sup> Acórdão nº. 1.830/2010 - TCU – Plenário. Data do Julgamento: 28/07/2010. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti; TCU. Acórdão nº. 1644/2010-Plenário, TC-009.804/2009-8, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 14.07.2010; TCU. Acórdão 1.895/2010- Plenário. DJ: 04/08/2010

*por especialização e, desse modo, é esperada competitividade mais acirrada, com reflexos diretos nos preços ofertados e na qualidade dos serviços prestados. (...) 9.1.16 deve ser evitado o parcelamento de serviços não especializados, a exemplo de limpeza, copeiragem, garçom, sendo objeto de parcelamento os serviços em que reste comprovado que as empresas atuam no mercado de forma segmentada por especialização, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática;” (Acórdão nº. 1214/2013 – Plenário).<sup>3</sup>*

Ora, quanto maior a especialização do objeto maior a necessidade de parcelamento, tendo em vista a necessidade de ampliação da competitividade e contratação da proposta mais vantajosa. Assim decidiu o TCU no Acórdão nº. 1.403/2016 – Plenário, ao definir que **“o parcelamento do objeto deve ser adotado na contratação de serviços de maior especialização técnica, sendo desnecessário nos serviços de menor especialização”**.

Em outra oportunidade, o TCU julgou procedente denúncia que impugnava a ausência de parcelamento do objeto em pregão realizado com recursos federais:

***Ausência de parcelamento do objeto: fornecimento de sistema informatizado com código aberto, transferência de tecnologia, implantação do produto e sustentação do sistema.***

*Denúncia formulada ao TCU apontou supostas irregularidades no Pregão Presencial n.º 118/2009, deflagrado no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, cujo objeto era a aquisição de*

---

<sup>3</sup> <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-114467&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384>

*“Solução de Informação Hospitalar Integrada ao Sistema de Registro Eletrônico de Saúde para Atenção Integral”, a ser implantada em seis hospitais federais no Rio de Janeiro. Entre as questões levantadas na denúncia, destacava-se o cerceamento à competição, “em virtude da ausência de divisão do objeto do certame em lotes, o que permitiria a participação de um número maior de licitantes”, isso porque a licitação abrangia dois itens bem distintos: 1) “fornecimento de um sistema que atenda previamente aos requisitos técnicos funcionais”, com transferência de propriedade para o Ministério da Saúde; e 2) prestação de serviços especializados, quais sejam: transferência de tecnologia, implantação do produto e sustentação do sistema nos hospitais. De acordo com a unidade técnica, ao se abranger na mesma adjudicação tanto o item 1 quanto o item 2, “cria-se uma situação de dependência tecnológica com a empresa que vencer a licitação”, fugindo-se “ao propósito da aquisição do sistema com código aberto e transferência de tecnologia, que permitiria que outros, que não o criador do código, pudessem construir e modificar em cima do código adquirido, conforme a necessidade do Ministério”. No entender da unidade instrutiva, a transferência de tecnologia seria o único serviço que não poderia tecnicamente ser desvinculado do fornecimento do sistema, entendimento que contou com a anuência do relator. A corroborar a afirmativa da unidade técnica de que o primeiro item, aquisição do sistema, sendo por sua natureza muito específico, atraiu poucos licitantes, estendendo-se tal restrição ao segundo item, porquanto englobado com o primeiro, o relator ressaltou que, não obstante mais de vinte empresas terem retirado o edital, somente dois consórcios apresentaram propostas. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu: a) fixar prazo à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde para adotar as providências necessárias à anulação do Pregão Presencial n.º 118/2009 e de todos os atos dele decorrentes; b)*



*determinar a audiência do Diretor de Departamento de Informática do SUS (Datusus), responsável pela elaboração e apresentação do projeto básico (termo de referência) com irregularidades, entre elas a “ausência de divisão do objeto de modo a aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade”. (Acórdão n.º 1617/2010-Plenário, TC-027.963/2009-2, rel. Min. José Jorge, 07.07.2010).*

Com efeito, a apresentação expressa dos custos unitários dos serviços que serão adquiridos é fundamental para que se possa dimensionar com maior precisão, ainda que de maneira estimada, todos os componentes que integram o objeto licitado e os requisitos adotados pelo gestor para a formação de seu preço. Ainda, as planilhas também são importantes para facilitar a verificação de eventuais aumentos de custos e sua incidência em eventual reajuste.

Salienta-se que a ausência da planilha detalhada de custos torna impossível identificar a vantagem da contratação e da sua manutenção, prejudicando a transparência nas aquisições públicas, além de inviabilizar o controle social e o controle externo. A ausência da referida tabela fere de morte o processo licitatório, devendo o item ser revisto.

Na situação em exame, as cláusulas impugnadas comprometem a competitividade do certame licitatório. Portanto, evidencia-se que no caso em apreço há flagrante afronta à Constituição Federal de 1988, à Lei nº. 8.666/93 e Acórdãos do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, reduzindo a competitividade da licitação.

Com o objetivo de contratar a proposta mais vantajosa, cumpre ao Administrador incrementar a competitividade do torneio, possibilitando, assim, a participação do maior número de licitantes, pois a redução da disputa certamente afeta a economicidade da contratação, prejudicando a escolha da melhor proposta, conforme já se manifestou o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o qual decidiu *que “o rigorismo*



*excessivo, sem conteúdo substancial, pode restringir o número de concorrentes e prejudicar, por via de consequência, a escolha da melhor proposta". (TJPR - Ac. 31525 - Ag Instr 0453879-0 - 4ª CCv - Rel. Adalberto Jorge Xisto Pereira - DJPR 7664 de 25/07/2008).*

Assim, resta evidenciado que a ausência de divisão do objeto do edital ocasionará prejuízos à vantajosidade do certame, porquanto será indevidamente vedado o acesso de licitantes com amplas condições de ofertar a proposta mais vantajosa para cada licitado. Nesse sentido ensina Carlos Pinto Coelho Motta:

***Como é sabido e exhaustivamente reiterado na legislação, o princípio constitucional da economicidade é a própria razão de ser do instituto da licitação, figurando com destaque no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e exigindo que o procedimento represente vantagem concreta da Administração na contratação do bem ou serviço. [...] Quando, por qualquer motivo, deixa de ser vantajoso para o órgão ou entidade licitadora, perde seu núcleo instrumental e torna-se ineficaz. Cumpre, então, eliminar todo elemento que não favoreça o epílogo necessário do certame – ou seja, a contratação do objeto exato pelo melhor preço. (In. Aportamentos ao regulamento licitatório das microempresas e empresas de pequeno porte – Decreto nº. 6.204/2007. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC. ed. 166. Brasília. Zênite. Dez/2007, pág 1179)***

Por fim, vale ressaltar que não há no Edital e seus Anexos da licitação justificativa razoável e proporcional para indivisibilidade do objeto.

Dessa forma, evidencia-se que instrumento convocatório é ilegal, porquanto não executou o devido parcelamento do objeto, prejudicando a participação de um maior número de empresas ao juntar serviços com especialização distintas.

#### **IV – DAS EXIGÊNCIAS DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA**

No presente caso, extrapolando a finalidade contida na lei, o edital previu exigências abusivas, restringindo a competitividade da licitação impedindo a participação de um universo maior de competidores, ao exigir atestados de capacidade técnica com exigências exorbitantes, tais como as previstas no item 6.1.7, *in verbis*:

##### **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA –**

6.1.7. Para a mínima segurança da contratação, nos termos da legislação vigente, deverá ser solicitada aptidão e experiência mínima e anterior através da seguinte documentação:

a) Apresentação de no mínimo 1 (um) atestado ou declaração de capacidade técnica, expedido por entidade pública ou privada, comprovando que a proponente implantou e/ou que mantém em funcionamento sistema de computação em nuvem, similar e compatível com o objeto desta licitação, pelo menos nas seguintes áreas de maior relevância:

\* Para o Sistema Integrado de Gestão Pública Municipal - Planejamento e Orçamento, Escrituração contábil, Execução financeira e P. Contas, Controle

Treinamento e Desenvolvimento, Ponto eletrônico, Compras e licitações e Contratos, Patrimônio, Almoxarifado, Controle de frotas e combustíveis, Procuradoria, Legislação, Portal da Transparência, Portal de serviços e autoatendimento, Portal Institucional, Processo digital, Ouvidoria, Diário Oficial Eletrônico, Serviços Públicos, Gestão Ambiental, Fiscalização fazendária, Simples Nacional, Escrita fiscal eletrônica, ISS Bancos, Nota fiscal eletrônica de serviços, Gestão da Arrecadação, Gestão de Tributos de competência municipal (IPTU, ITBI, ISSQN e taxas), Gestão de Receitas Diversas, Contribuição de Melhoria, Gestão de Obras e posturas, Gestão de Cemitérios, Gestão da Dívida ativa, Domicílio Eletrônico do Contribuinte, APP (Aplicativo Mobile de Serviços e Autoatendimento), Indicadores de Gestão e Gestão Eletrônica de Documentos – GED.

\* Para Sistema de Saúde Pública Municipal: Cadastros Nacionais e Agendamentos, Faturamento, Ambulatório, Farmácia, Laboratório, Ecografia, E-SUS (Atenção Primária), Autorização de Internação Hospitalar (AIH), Autorização de Procedimento de Alta Complexidade (APAC), Imunizações, Acesso Móvel Paciente, Acesso Móvel ACS, CAPS, Atendimento Hospitalar e Atendimento Social

Ora! A apresentação de atestado de capacidade técnica tem a finalidade de demonstrar que o licitante detém experiência mínima necessária para garantir o cumprimento do objeto contratual.

Esclarece-se que não se discorda da necessidade de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, afinal, é através dele que o ente público busca segurança de que o serviço licitado será efetivamente prestado.

Entretanto, ao descrever a exigência de um atestado para a área de gestão administrativa e um para área da saúde, o ente municipal relaciona **exatamente todos os itens objeto do desta licitação**, exigindo que nos atestado apresentados a empresa comprove que atende a todos os itens específicos desta contratação.

Com efeito, tal exigência — que também não foi justificada — acaba por restringir a competitividade entre os licitantes, infringindo o que estabelece o art. 3º da Lei de Licitações, que previu expressamente que:

*§ 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.*

Portanto, qualquer exigência que não disponha de motivação técnica/jurídica suficiente a justificar a restrição, torna-se ilegal e abusiva.

Ou seja, tem-se evidenciada uma restrição infundada, cujo direcionamento do certame será inevitável, o que é amplamente vedado pelos tribunais:

REPRESENTAÇÃO. PEDIDO CAUTELAR, SUPOSTA IRREGULARIDADE CARACTERIZADA POR RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE CAUSADA POR DISPOSITIVO DO EDITAL. SUSPENSÃO CAUTELAR DA LICITAÇÃO. REFERENDO. (TCU, ACÓRDÃO 432/2019 ATA 6/2019 - PLENÁRIO, Relator(a): RAIMUNDO CARREIRO, Data da sessão: 27/02/2019).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM DECISÃO INTERLOCUTÓRIA PROMANADA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÕES. MEIO DE EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA E TAXA DE ADMINISTRAÇÃO MENOR QUE 1% (UM POR CENTO). RESTRIÇÃO PREVISTA NO EDITAL. PROVÁVEL ILEGALIDADE. FUNDAMENTO RELEVANTE E RISCO DE INEFICÁCIA DA MEDIDA. REQUISITOS PREENCHIDOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. DECISÃO MANTIDA. 1. Cuida-se de Agravo Interno, autuado sob o nº. 0623396-85.2018.8.06.0000/50000, interposto pelo ESTADO DO CEARÁ em face de Decisão Interlocutória proferida por esta Relatora (fls. 175/180), nos autos do Agravo de Instrumento agitado nos autos do Mandado de Segurança (nº 0623396-85.2018.8.06.0000) impetrado por FA2F- ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, na qual deferi parcialmente o pedido de...» (+245 PALAVRAS) »... tutela recursal, por vislumbrar o preenchimento dos requisitos legais para tanto. 2. Não conformado, o ente público agravante interpôs o presente recurso, no qual sustenta, às fls. 01/12, que o edital em comento encontra-se absolutamente de acordo com os mais recentes julgados, inclusive deste Tribunal de Justiça, estabelecendo critério razoável e objetivo para aferição da exequibilidade da proposta. 3. Pois bem. É cediço na jurisprudência que não pode o Poder Público estipular taxa mínima de administração, residindo esta no campo da liberalidade do licitante, cabendo a este apresentar sua proposta conforme seu interesse, além de representar

contrassenso tal exigência quando se tem como critério de avaliação da proposta o menor preço, o qual representaria uma maior vantagem para a Administração Pública que teria custos mais reduzidos para a prestação do mesmo serviço. 4. Nessas razões, constata-se a possível violação ao disposto no art. 40, X, da Lei nº. 8.666/93 (Redação alterada pela Lei nº. 9.648/98), aplicável subsidiariamente à Lei do Pregão, conforme preleciona seu art. 9º, infringindo os princípios que regem a Licitação, e impedindo a própria Administração Pública de, em tese, buscar as propostas mais vantajosas, visando assim o interesse público. 5. Assim, apesar de ser de competência da Administração Pública o exercício do controle quanto à justiça e viabilidade econômica das ofertas e propostas submetidas à exame, esta última, valendo-se de suas prerrogativas, não pode desobedecer a legislação, olvidando-se de realizar contratações de maior interesse às necessidades públicas. 6. **Desta feita, não havendo previsão legal de cláusulas ou condições que restrinjam o caráter competitivo do certame, verifica-se a plausibilidade do direito e a lesão de difícil reparação do Agravante, ante a possível ilegalidade, devendo ser afastadas, inclusive, pela própria Administração, quando patente o mencionado vício, que não pode impedir os concorrentes à apresentarem a exequibilidade de seus contratos por documentos suficientemente idôneos.** 7. Por tais razões, a medida que se impõe é a manutenção da decisão vergastada, sendo imperioso o afastamento, parcialmente, das cláusulas previstas na norma editalícia permitindo a participação da Recorrida no certame, desde que comprove, efetivamente, a exequibilidade de sua proposta. 8. Recurso conhecido e desprovido. Decisão mantida. (TJ; Relator (a): LISETTE DE SOUSA GADELHA; Comarca: Fortaleza; Órgão julgador: 12ª Vara da Fazenda Pública; Data do julgamento: 11/03/2019; Data de registro: 12/03/2019, #23471274)



Razões pelas quais, requer a imediata suspensão do edital para adequação aos termos da lei, com a retirada da exigência, ou ao menos para que as denominadas “áreas de maior relevância” do edital sejam adequadamente indicadas.

Sendo assim, afigura-se viciado o edital em análise, ultrajando os preceitos licitatórios da legalidade, da amplitude na participação, finalidade e na razoabilidade, bem como todos seus corolários, devendo ser revisto.

## **V – DAS EXIGÊNCIAS ABUSIVAS E INCONGRUÊNCIAS DO EDITAL**

O edital prevê, ainda, no item 3.1 especificações mínimas dos serviços complementares, extrapolando abusivamente as exigências do item, sem qualquer justificativa. Confira-se:

### **3. DAS ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES AS LICENÇAS DE USO DOS SOFTWARES, COMUNS PARA AMBOS OS SISTEMAS**

#### **3.1 IMPLANTAÇÃO (Diagnóstico, Configuração, migração de informações e habilitação do sistema para uso)**

3.1.1. A contratada deverá realizar a implantação, compreendendo o diagnóstico, configuração, habilitação do sistema para uso, conversão / migração e o aproveitamento de todos os dados cadastrais e informações dos sistemas em uso, cuja responsabilidade será da empresa contratada, com disponibilização dos mesmos pelo CONTRATANTE para uso, cuja migração, configuração e parametrização será realizada.

3.1.2. A migração compreenderá a conclusão da alimentação das bases de dados e tabelas para permitir a utilização plena de cada um dos softwares e aplicativos;

3.1.3. O trabalho operacional de levantamento dos dados cadastrais que for necessário à implantação efetiva do Sistema é de responsabilidade da CONTRATANTE, com o suporte da empresa provedora do Sistema;

3.1.4. Considera-se necessária a migração efetiva dos seguintes dados:

Para o SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:

a) Informações pertinentes ao histórico existente nas áreas contábil, orçamentária e financeira;

b) Informações pertinentes acerca de licitações e contratos não extintos;

c) Informações necessárias da área de arrecadação e dívida ativa, em relação a administração do executivo fiscal municipal;

d) Informações históricas acerca da área de recursos humanos;

Para o SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL:

Informações quanto aos serviços de Saúde, E-SUS, Postos de Atendimento e demais pertinentes aos módulos de programas, cujos dados estejam disponíveis ao Município.

Nota-se que a cláusula tal qual redigida impossibilita saber exatamente como precificar o item, já que deixa de expor qual tamanho da base de dados, quantas tabelas são, e demais especificidades do item, que se mostram necessárias e indispensáveis.

Logo, torna-se impossível precificar um item do qual não se tem conhecimento, cerceando a participação da empresas licitantes, ou será que se pretende direcionar o certame para determinada empresa que já possui essas informações?

É de conhecimento notório que ao restringir a competitividade, deve a Administração Pública disponibilizar justificativa formal e bastante no processo administrativo. Ocorre que não há nenhuma justificativa técnica, carecendo o processo da devida motivação necessária.

Da mesma forma, o item 3.2 atribuiu obrigação as empresas licitantes a respeito do item de capacitação dos funcionários, determinando que:

### **3.2 CAPACITAÇÃO DOS USUÁRIOS**

3.2.1 A contratada deverá realizar a capacitação inicial, durante a fase de implantação, para dar condições aos usuários internos de operar o sistema. Nesse caso, a empresa vencedora deverá apresentar no início das atividades o Plano de Treinamento destinado à capacitação dos usuários e técnicos operacionais para a plena utilização das diversas funcionalidades de cada um dos novos módulos de programas, abrangendo os níveis funcional e gerencial, o qual deverá conter os seguintes requisitos mínimos:

- a) Nome e objetivo de cada módulo de treinamento;
- b) Público alvo;
- c) Conteúdo programático;

- 
- d) Conjunto de material a ser distribuído em cada treinamento, incluindo apostilas, etc.;
  - e) Carga horária de cada módulo do treinamento;
  - f) Processo de avaliação de aprendizado;
  - g) Recursos utilizados no processo de treinamento (equipamentos, softwares, slides, fotos, etc.);



Verifica-se que o item exige que a empresa vencedora promova treinamento aos funcionários e operadores, entretanto, não especifica quantas pessoas receberão o treinamento, tempo necessário de teste, nem quantidade.

Não há sequer especificação a respeito de quais critérios a administração adotará para aprovar ou não o item. Logo, como a empresa poderá mensurar o valor deste serviço?

Além disso, os critérios por não serem previamente estabelecidos acabam por dar subjetividade ao ente público, o que não é permitido.

Importa esclarecer, ainda, por oportuno, que o edital estabelece (item 7 do Termo de Referência) que a empresa vencedora demonstre estar apta em 85% dos módulos previstos no Edital, sendo necessário atingir pelo menos 60% do item.

Com efeito, indaga-se, como será possível atender a exigência do treinamento dos funcionários e operadores, se nem ao menos foram estabelecidos os parâmetros para tanto? Como o ente poderá igualmente mensurar a pontuação de cada empresa?

Tais exigências, destituídas de qualquer justificativa técnica, contrariam, assim, a expressa vedação do art. 7º §5º da Lei nº. 8.666/93:

*Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:*  
**5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.**

***§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.***

Ou seja, tais exigências destoam do mínimo razoável admitido à legislação, doutrina e ampla jurisprudência acerca da matéria, devendo ser retirada, máxime por que não existe como as empresas atenderem a este ponto, justamente por que faltam informações relevantes e pertinentes.

## **VI – DA COTAÇÃO DE DATA CENTER**

Outro ponto que merece destaque é a respeito do Data Center.

No Edital, no item 6, estranhamente é cotado duas vezes, uma para a Gestão Administrativa e outra para a área da Saúde. Então o Município pretende pagar duas vezes por um único mesmo serviço?

Estão sendo cotados 2 produtos, para 2 serviços distintos, evidenciando que a aglutinação do objeto não é adequada. Mas se é somente um sistema, por que o Município insiste em cotar 2 data center?

Novamente não foi apresentada nenhuma justificativa para a referida atitude.

Imperioso ressaltar a gravidade da situação, que aliás, é passível de nulidade, posto que é lesiva ao erário público, na forma em que dispõe a Lei nº 4.717/65 que regula a Ação Popular:

***Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:***

(....)

b) vício de forma;

Por qual motivo o Município está contratando o mesmo produto duas vezes? No caso um Data Center para a o Sistema de Gestão e um outro Data center para o Sistema de Saúde.

As atividades relacionadas no processo licitatório conferem evidente **prejuízo ao erário público**, não são suscetíveis de convalidação e a sua anulação é mais vantajosa ao interesse público. Com efeito, o objeto do Edital está errado e o processo deve ser considerado nulo.

O princípio da legalidade constitui apenas um dos elementos estruturais do Estado de Direito, o qual postula igualmente a observância dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da presunção de legitimidade dos atos públicos.

Daí a importância de se considerar todos os elementos formadores do ato administrativo, a fim de que os cofres públicos não sejam prejudicados em razão de um erro grosseiro em edital licitatório.

Nesse sentido, Mauro Roberto Gomes de Mattos, ao tratar sobre o tema elucida sobre os limites de sua aplicação:

*"O caput do art. 10 da Lei nº 8.429/92 afirma que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo inaugural da Lei nº 8.429/92. Assim, para que haja a subsunção na hipótese*

*em tela, a conduta do agente público, ainda que seja omissa, dolosa ou culposa, deverá acarretar prejuízo para o erário, causando-lhe lesão." (in O Limite da Improbidade Administrativa - Comentários à Lei nº 8.429/92. 5ª ed., pg. 264)*

Portanto, considerando o evidente dano ao erário público, há diversos indícios de improbidade, devendo ser revisto o presente processo licitatório.

## VII – DA AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE E DATA CENTER

O item 2.2 do Edital assim estabelece:

### 2.2 DA COTAÇÃO PARA AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DO DATA CENTER

Com o passar do tempo de utilização e efetivo armazenamento e rotinas da contratante, poderá ser necessária a ampliação dos recursos da data center disponibilizados pela contratada, motivo pelo qual é necessário que sejam também cotados os custos de eventuais aumentos dos recursos de informática disponibilizados, conforme tabela a seguir:

CUSTOS PARA AMPLIAÇÃO DE RECURSOS DO DATA CENTER – DO PRINCIPAL			
Memória	1	Gb	
HD – Banco de Dados	1	Gb	
HD – Backup	1	Gb	
HD – Imagens/Arquivos	1	Gb	

O item deixa, inadequadamente, de estabelecer em qual tempo este custo adicional será aplicado.

Não há qualquer justificativa para a referida medida, que pode ser utilizada como forma de estimar um custo inferior inicialmente e visando vencer o certame, e na sequência, de forma livre elevar o custo.

Também não foram estipulados parâmetros ou critérios para este item.

Logo, há evidente afronta a impessoalidade e legalidade do item, que será analisado subjetivamente, tornando quase impossível objetivamente a empresa demonstrar que atende o item, podendo atingir o limite exigido pelo edital, devendo o item ser revisto.

## VIII - DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A presente Impugnação administrativa objetiva afastar do Edital em epígrafe, exigências feitas em total **desacordo com os princípios que regem as licitações públicas**, em especial a busca pela contratação **mais vantajosa à administração pública**.

A rápida leitura do Edital permite concluir a existência de violação ao Princípio Constitucional da Impessoalidade (art. 37, *caput*, Constituição Federal), eis que há indícios de eventual direcionamento do objeto a uma única empresa.

Tal situação é suficiente para anular o procedimento licitatório, pois o direcionamento das exigências técnicas conduz à exclusão de uma série de empresas que teriam condições de executar os serviços almejados pelo Município de Rio Grande, bem como passível de apuração pelos órgãos de controle interno e externo, pois se seguir desta forma haverão eventuais indícios de improbidade administrativa.

Há aqui uma clara **RESTRIÇÃO À AMPLA COMPETITIVIDADE**, importando na seleção de uma única empresa que está tecnicamente habilitada a prestar os serviços a serem contratados.

A **jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, vem restringindo a adoção de exigências e características dos serviços que afastem a possibilidade de competição entre os particulares interessados em contratar com o Poder Público:

*2. Pelo procedimento licitatório, a Administração Pública visa a selecionar **a proposta mais vantajosa** para entabular contrato de seu interesse. Esse é o fim essencial da licitação: buscar a melhor proposta para a satisfação do interesse público. **Para tanto, é necessário permitir (e fomentar) a competição entre os interessados, advindo daí o descabimento da inclusão, em edital, de exigências desnecessárias à efetivação/execução do objeto licitado, sob pena de restringir a concorrência e, com isso, diminuir a possibilidade***

***de a Administração Pública ter acesso à melhor proposta. Se não cabe incluir, no edital, previsão desnecessária à execução do objeto licitado, com mais razão descabe à Comissão de Licitações dar interpretação que amplie requisito formal nela não expressamente previsto.*** APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70076100940, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 31/01/2018.) (grifo nosso).

Semelhante é o posicionamento do TCU:

***Devem ser evitadas** exigências que comprometam o caráter competitivo da licitação. A licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos. (Acórdão 112/2007, Plenário).*

*As exigências editalícias devem limitar-se ao mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. (Acórdão 110/2007, Plenário) (negrito nosso).*

Não se deve esquecer que o princípio da moralidade é um desdobramento do princípio da isonomia, haja vista a impossibilidade de se estabelecer tratamento diferenciado entre pessoas que se encontrem em uma mesma situação jurídica.

Como bem assinala o jurista José dos Santos Carvalho Filho (*Manual de Direito Administrativo*, 2012, p. 20):

*para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, **vedando-se, em consequência, sejam favorecidos***

***alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados  
alguns para favorecimento de*** outros. (negrito nosso)

Nesse sentido, as irregularidades apontadas devem ser corrigidas, sob pena de seus desdobramentos, além de ferirem os direitos e garantias constitucionais, ainda, causarem dano aos cofres públicos.

## **IX – DA AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Por derradeiro, convém deixar assente que toda licitação promovida pela Administração gera ônus (financeiro, recursos humanos). Assim, só deve ser realizada quando houver relativa certeza de que fará a contratação, e não no caso de haver ‘mera expectativa’, em atenção ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

A Lei nº 8.666/93 exige para a realização da licitação a existência de *"previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma"*, ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato da administração ter o recurso disponível ou liberado), mas, tão somente, que haja previsão destes recursos na lei orçamentária.

Ocorre que, no Edital em análise, não há nenhuma informação quando a previsão dos recursos, a despeito do estabelecido no art. 14 da Lei 8.666/93 que assegura que nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, de modo que sua previsão no edital deve ser inafastável.

Desse modo, a ausência da dotação orçamentária no Edital em análise causa prejuízos à competitividade do certame, e insegurança aos licitantes, devendo tal irregularidade ser corrigida.



## **X - DO PARECER JURÍDICO FUNDAMENTADO**

No presente caso se faz necessário a apresentação de parecer jurídico fundamentado pelo corpo jurídico do Município (funcionários de carreira), inclusive devido as várias possíveis ilegalidades e incongruências constantes do Edital, bem como devido aos elevados custos e despesas que referida licitação trará ao Município, que poderão inclusive responsabilizar os gestores municipais e a Comissão de licitações.

Assim, requer não só com base no princípio da motivação dos atos administrativos, mas também pela vinculação dos pareceres jurídicos que a presente impugnação seja respondida fundamentada em parecer jurídico de servidor de carreira, nos termos da Lei.

## **XI - CONCLUSÃO**

Diante das falhas e ilegalidades apontadas nesta Impugnação, que violam disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 8.666/1993, do próprio Edital que é a lei deste processo, e dos princípios que regem a administração pública, impõe-se a anulação do Instrumento Convocatório em epígrafe.

**Ante o exposto, REQUER a Impugnante seja anulado o Edital do Pregão Presencial nº 052/2021.**

Termos em que,

Espera deferimento.

Petrópolis - RJ, 08 de Dezembro de 2021.



**J.G. BAIÃO INFORMÁTICA – CONSULTORIA E COMÉRCIO LTDA ME**