

PARECER JURÍDICO

À SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E LICITAÇÕES
COMISSÃO DE LICITAÇÕES
MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS

PARECER:	872/2021/MTFC/PGM
PROCESSO:	49.849/2021
ABERTURA:	23/11/2021
INTERESSADO:	SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E LICITAÇÕES
ASSUNTO:	IMPUGNAÇÃO AO EDITAL PE 052/2021, ABERTURA EM 15/12/2021
IMPUGNANTE:	MRX TECNOLOGIA LTDA.

Trata-se de solicitação, encaminhada a esta Procuradoria, na data de 10/12/2021, em que os itens impugnados foram enfrentados pela Comissão de Licitações, juntamente com a área técnica da PMRG e que essa PGM, passa a analisar.

DA IMPUGNANTE:

A Empresa **MRX TECNOLOGIA LTDA.**, CNPJ 05.754.099/0001-30, com sede na Rua Potiguaras, 168, 1º andar, Centro, Tupã/SP, representada por seu sócio Marcelo Luis Saran Felipin, CPF 096.096.988-83, apresentou pedido de **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** de Pregão Eletrônico 052/2021.

DO EDITAL IMPUGNADO:

O Edital do Pregão Eletrônico 052/2021, tem como 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; tendo como data de abertura, o dia 15/12/2021, às 14h.

Embora algumas das matérias, já tenham sido alvo de resposta na Primeira Impugnação¹, essa Administração não se furta de enfrentá-las, novamente.

DA TEMPESTIVIDADE:

¹ Disponível em: <https://www.riogrande.rs.gov.br/consulta/index.php/portal-transparencia/detalhes+65c106,,pregao-eletronico-0522021---smgal---contratacao-de-empresa-especializada--em-softwares-de-plataforma-web-para-fornecimento-de-sistemas-de-gestao-publica-integradas.html>

Com sessão marcada para às 14hs do dia 15/12/2021, tem-se por tempestiva a presente peça impugnativa, vez que recebida em 09/12/2021.

DO CONSÓRCIO DE EMPRESAS:

A complexidade do objeto não predispõe a necessária contratação na forma consorcial. A busca por uma gestão do contrato de forma unificada representa melhor controle dessa administração; some-se ainda o caráter sensível com relação ao tratamento dos dados, mormente os da área da Saúde, como por exemplo, os prontuários de pacientes que estão protegidos pelo sigilo, os quais estarão sob responsabilidade de um único contratado.

Ademais a expressão: “quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio”, presente no art. 33 da Lei 8.666/93, agasalha a discricionariedade da Administração à possibilidade de permitir ou não.

NOVAMENTE QUANTO A AGLUTINAÇÃO DO OBJETO:

Não prospera a alegação da Impugnante de que há indevida aglutinação de serviços, na “*contratação simultânea da gestão das áreas administrativas e da saúde*”, a serem prestados por meio de empresa vencedora da competição editalícia.

É de conhecimento ordinário, básico no desenvolvimento de softwares para Administração Municipal, que os módulos afetos a “áreas administrativas” são, majoritariamente, os mesmos utilizados pela “área da saúde”, a saber: cadastros de servidores e munícipes; base legislativa comum; orçamentário, contábil e de tesouraria; licitações e contratos; empenhamento, compras, custos; patrimonial, almoxarifado, entre diversos outros. Por fim, mesmo alguns módulos de lançamento, arrecadação e dívida estão ligados as taxas de vigilância sanitária e epidemiológica, entre outros, que são comuns à administração em geral e a saúde.

Esses são apenas alguns exemplos basilares que demonstram a imperiosa necessidade de que a Administração Pública tenha suas bases de dados e fluxos de informações unificados e que ora encontram-se, onerosamente, fracionados. Tal fato, dificulta a prestação do serviço público de forma eficiente; além de antieconômica, visto os elevados custos de manutenção de programas que executam apenas etapas incompletas e/ou sobrepostas de processos que, vão do atendimento do cidadão aos mais elevados atos de gestão e decisão de políticas públicas.

Por tal, não se trata daquilo que a Impugnante denominou escopo amplo, visto que tanto a “Administração” como a “Saúde” compartilharam, como visto, a quase totalidade dos itens do sistema. Todavia, a Saúde apresenta uma pequena parcela peculiaridades que devem ser introduzidas em um único sistema robusto, capaz de promover da melhor forma as garantias da saúde, a segurança e a vida dos cidadãos. A previsão editalícia não é somente vantajosa economicamente, mas certamente a melhor opção para alcançar o interesse público da preservação da dignidade da pessoa humana, do qual nenhum interesse privado pode suplantar, especialmente na área da saúde.

Como visto, aqui a vantagem não é somente econômica, mas, fundamentalmente, característica do próprio funcionamento sinérgico da Administração Pública. É essencial que Administração Pública tenha reunido sob as mesmas bases e processos de recuperação

informacional os dados sob o qual toma decisões que, literalmente, podem salvar vidas se assentadas na celeridade dos atos administrativos complexos.

Outrossim, somente provendo aos servidores os melhores instrumentos para gerar soluções efetivas, a municipalidade alcançará a presteza necessária na prestação de serviços a população. Todavia, os motivos estão alicerçados, igualmente, na prestação de contas à sociedade e órgão de controle advindo da correta organização da estrutural pública. A eficiência, a publicidade e transparência são pilares fundamentais do funcionamento da Administração Pública, dos quais não pode o gestor olvidar.

Por fim, todavia de elevada importância, a unificação do cadastro dos cidadãos, ora fracionados em diversas bases e em diferentes configurações e formatos. Somente com a unificação da base de dados dos cadastros da administração e da saúde o Município poderá implantar o Cadastro Multifinalitário, um dos objetivos principais do edital.

A confecção de cadastro multifinalitário preserva justamente essa lógica primordial, incluir na mesma base de dados e nos mesmos processos de recuperação informações as necessidades de cada cidadão perante o poder público. Tal prerrogativa editalícia não tem o condão de aglutinar serviços; mas, pelo contrário, unificar o que justamente não deveria estar dividido. Como exemplo, pode-se anotar a dispensação de um único remédio em um distante posto de saúde, do qual os custos poderão ser contabilizados no orçamento geral da administração pública, promovendo práticas de planejamento e execução compatíveis com as necessidades da população. Somente nesse escopo, da unificação de bases e processos, que o Município conseguirá atender de forma holística os interesses dos cidadãos, o interesse público, supremo nas decisões da Administração Pública.

Tal entendimento é tal basilar, não é vedado legalmente, tanto que as inúmeras empresas envergam esforços em softwares com diversos módulos de diversas áreas da Administração Pública a serem ofertados conjuntamente. Tal fato, por si só, torna inexplicável a irresignação da empresa impugnante neste ponto.

O TERMO DE REFERÊNCIA E A METODOLOGIA DA PROVA DE CONCEITO:

Não prospera a alegação de que as empresas concorrentes *“não saibam com precisão como será a prova de conceito, quais itens serão avaliados”*.

E, mais adiante, na peça impugnativa ao retornar à metodologia da prova de conceito, afirmando que a Administração não aponta *“como se dará esta fase do processo e quais serão os itens avaliados”*.

Nesse compasso, se aponta à Impugnante a leitura do item 3.10. do Termo de Referência (p. 15), em que é descrito a fase do processo (3.10.1. e seguintes).

E, quanto à Metodologia, a partir do item 3.10.18 (p. 17), em que são discriminados: a avaliação de performance (p. 17), a avaliação de padrão tecnológico de segurança (p. 26), a avaliação de requisitos específicos por módulo (área) de programas (p. 26), conforme as orientações da Nota Técnica 04/2008/TCU.

Denota, a Impugnante, a falta de boa vontade com o certame pinçando itens isolados dos documentos, para sustentar suas alegações.

DO DATA CENTER E SUA COTAÇÃO DE AMPLIAÇÃO:

Sustenta que é cotado duas vezes, uma para a Gestão Administrativa e outra para a área da Saúde.

A divisão, apresentada no Termo de Referência se deu, somente, em razão das peculiaridades inerentes ao módulo do sistema de saúde pública municipal e, diante do critério de julgamento ser do tipo “menor preço global ano” em que é sabido que apenas o menor preço global não assegura a proposta mais vantajosa, sendo necessário a realização de verificação dos preços unitários, para evitar problemas futuros como, por exemplo, aditivos superfaturados, principalmente porque o Data Center poderá ser terceirizado pela licitante vencedora, conforme prevê o Termo de Referência:

3.6.2. A estrutura de data center poderá ser própria ou terceirizada, desde já ficando expressamente autorizada a terceirização desse item do objeto em caso de contratação;

MANUTENÇÃO CORRETIVA E LEGAL:

Salutar a preocupação da Impugnante, ao alertar que: *“a empresa vencedora poderá cobrar o valor que entender pertinente por todas as eventuais mudanças legislativas municipais”*.

Mas a Administração Municipal, não se descuidou ao prever no item 3.5.1, alínea “b.1.”:

b.1 Para manutenção/atualização legal no que diz respeito a legislação municipal [...]. Os respectivos serviços de atualização da legislação municipal sofrerão os custos/valores previstos para os serviços de customização.

E, ainda, se analisar a Planilha de Formação de Custos, no item 7 - Serviços sob demanda (reserva técnica), há previsão de horas para os serviços de customização.

CRITÉRIO SUBJETIVO PARA VERIFICAR A QUALIDADE:

Novamente, é pinçado um item isolado do Termo de Referência (item 3.6.9.), sem a análise dos subseqüentes que respondem as indagações: *“a partir de qual momento que o item deixa de ser bom? Qual critério a administração ou a empresa deverá utilizar para avaliar o ‘bom funcionamento’ do sistema?”*

De toda sorte, embora não seja necessário transcrever, pois presente no Termo de Referência (p. 11) aponta como parâmetros a estabilidade e confiabilidade dos equipamentos, que são conceitos qualitativos entendíveis até para meros usuários e não há conceitos abertos ou genéricos, como alegado, pois são determinadas as regras:

3.6.9. A contratada deverá efetuar os eventuais upgrades em seus hardwares para garantir o bom funcionamento dos sistemas, mantendo estabilidade e confiabilidade dos equipamentos;

3.6.10. Em caso de necessidade de readequação de capacidade de processamento, deverá permitir que seja realizado redimensionamento posterior conforme necessidade para

atendimento da demanda de funcionalidades e usuários, de acordo com as seguintes regras e conceitos:

3.6.10.1. Consideram-se recursos passíveis de aumento gradativo conforme demanda: links de internet, espaço em disco total (banco de dados, demais servidores e contigência para manutenções), quantidade de memória RAM por servidor, quantidade de vCPUs por servidor;

3.6.10.2. O aumento de reserva de link de internet deverá ser realizado por MB adicional, além da quantidade já disponibilizada conforme necessidade do sistema/programas;

3.6.10.3. O aumento de espaço em disco total deverá ser realizado por GB adicional, além da quantidade já disponibilizada conforme necessidade do sistema/programas;

3.6.10.4. O aumento de memória RAM deverá ser realizado por GB adicional, além da quantidade já disponibilizada conforme necessidade do sistema/programas;

3.6.10.5. O aumento de qualquer um dos recursos mencionados deverá ser solicitado pela Contratante a Contratada mediante ofício e será passível de aprovação orçamentária.

NOVAMENTE O ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA:

Conforme o próprio Edital *“similar e compatível com o objeto desta licitação, pelo menos nas seguintes áreas de maior relevância”*, ao que se entende que a licitante deverá comprovar sua qualificação técnica pela compatibilidade.

Outrossim, em consonância com o disposto na Lei 8.666/93, em seu art. 30 quanto a documentação de qualificação técnica:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; [...]

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Portanto, a apresentação de atestados visa demonstrar que os licitantes já executaram, anteriormente, objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação. A finalidade da norma é clara: resguardar o interesse da Administração - a perfeita execução do objeto da licitação -, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar objeto similar ao licitado.

DO SISTEMA DE SAÚDE:

A insurgência quanto os sistemas aplicativos que devem ter a mesma empresa como fabricante, já foi combatido no item “*Novamente quanto a aglutinação do objeto*”.

Quanto ao acesso ao dashboard de monitoramento do data center, que poderá ser requerido: há de se entender o significado de dashboard, que nada mais é do que um painel de interface gráfica, para que se visualize indicadores de desempenho, monitoramento de dados e, assim não se entende a irresignação da Impugnante.

No que tange às rotinas de backup e restore, se fosse desnecessário não constaria no Edital PE 044/2020 do TCU ou no Edital PE 024/2019 do Conselho da Justiça Federal, em uma simples pesquisa na ferramenta Google.

Os sistemas SISPRENATAL, HIPERDIA, SIPNI que, conforme a Impugnante foram descontinuados, a partir do Sistema e-SUS.

Conforme a Nota Técnica 19/SEI/2017-CGSMU/DAPES/SAS/MS, que trata do SISPRENATAL, ele não foi totalmente descontinuado, em razão da implementação do e-SUS:

7. Aquelas unidades de saúde que não estiverem enviando informações de forma regular para o SISAB deverão manter o registro no SISPRENATAL WEB como entrada de dados referentes à atenção pré-natal, assim como aqueles serviços de saúde que, por outros motivos, não enviam informações pelo eSUS AB.

O sistema HIPERDIA, não foi descontinuado, conforme pesquisa realizada no DATASUS², bem como o sistema SIPNI³.

Assim, se esvazia as afirmações de que o Edital (Termo de Referência) deve ser revisto e corrigido, em razão de sistemas que não são mais utilizados.

DA AVALIAÇÃO DE PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇA:

Ao caracterizar como “preciosismo da forma” o item 3.10.39, a Impugnante desconsidera, mais uma vez os demais itens, a saber: 3.10.43 e, principalmente o 3.10.44:

[...] a proponente deverá atender no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) como média geral dos requisitos específicos dos módulos de programas no cômputo geral de todos os respectivos módulos enumerados nos sistemas. No entanto, é expressamente necessário que um mínimo de 60% (sessenta por cento) de cada módulo individualmente seja atendido.

a) Portanto, inobstante a redundância, a busca pela amplitude de participação torna necessário, reforçar de que a apuração e atendimento do respectivo percentual médio geral de 85% dos requisitos específicos dos módulos de programas, não serão com base em atendimento mínimo de 85% para cada módulo, mas sim, do somatório total dos itens/funcionalidades atendidos em todos os

² <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/hiperdia/cnv/hdddescr.htm#ofmort>

³ <http://sipni.datasus.gov.br/si-pni-web/faces/inicio.jsf>

respectivos módulos enumerados nos sistemas, sob pena de eliminação do certame, permitindo-se que os eventuais requisitos ali não atendidos, sejam objeto de customização, devendo os mesmos ser concluídos até 180 (cento e oitenta) dias a contar da ordem de início.

DO MÓDULO ECOGRAFIA:

Por estar vinculado às tabelas de procedimentos do SUS (SIGTAP), conforme explicado no subitem 1, do item 7.7, deve ser entendido como integrante do Módulo Ambulatório.

DA DECISÃO:

ISTO POSTO, conheço da Impugnação apresentada pela empresa MRX TECNOLOGIA LTDA., para no mérito, **JULGAR INTEGRALMENTE IMPROCEDENTE**, nos termos da legislação pertinente e demais fundamentos supra.

DIANTE DO EXPOSTO, a manifestação para a Comissão de Licitações, é no sentido de que foram devidamente enfrentados os pontos da Impugnação apresentada.

O presente é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa Procuradoria adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Cidade Histórica do Rio Grande/RS, 11 de dezembro de 2021.

MARIA TERESA FERNANDES CORRÊA
PROCURADORA ADJUNTA- OAB/RS 63.311

À aprovação do Sr. Procurador Geral do Município, conforme disposto no art. 4º, *caput* do Decreto Municipal 15.621/2018, que aprovou o Regimento Interno da Procuradoria Geral do Município do Rio Grande.