

AO ILMO. PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MATA/RS

REF.: PREGÃO PRESENCIAL Nº 01/2020 – PROCESSO Nº 16/2020

DUETO TECNOLOGIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, estabelecida na Rua Olinda, Nº 140, Bairro São Geraldo - Porto Alegre - RS - CEP 90240-570, inscrita no CNPJ sob o nº 04.311.157/0001-99, vem, respeitosamente, perante esse Ilustre Pregoeiro, com fulcro no item 12 do ato convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** supra referido, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I - DO CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Com o devido respeito a essa séria entidade pública, apresenta-se para conhecimento dessas autoridades a presente impugnação ao edital Pregão Presencial nº 01/2020, cujo objeto é a **“contratação de empresa fornecedora de software de gestão municipal e saúde para o município, com cessão do direito de uso por tempo determinado (locação) e prestação dos serviços de migração das informações existentes, instalação e parametrização dos sistemas, treinamento técnico dos servidores que farão uso dos recursos informáticos, bem como a realização de assistência técnica e a atualização das versões dos sistemas que serão contratados, com vistas ao atendimento da legislação e das necessidades da administração municipal”**.

De início, é importante registrar que a ora impugnante não deseja tumultuar o presente procedimento, nem pretende com a presente criticar os trabalhos realizados por essa prestigiada entidade, mas, sim, e apenas contribuir com a melhora do edital em

Receli em 28/05/20, além dos cinco anexos





referência, o qual se presta a licitar objeto de natureza importante e que possui custo considerável.

Por isso, além do interesse público envolvido, devem ser analisadas as considerações abaixo formuladas, especialmente pelo fato concreto de que seu deferimento ampliará sensivelmente a quantidade de licitantes no presente procedimento licitatório, preservando a segurança da contratação, bem como propiciando o aumento de ofertas vantajosas que trarão economia aos cofres dessa municipalidade.

II – DAS IRREGULARIDADES

II.1. – Das Justificativas do Edital em Confronto com a Realidade Documental

Com o devido respeito, constata-se que o Anexo I (Termo de Referência), o qual deveria servir unicamente para se descrever o objeto licitado por meio de especificações técnicas que propiciassem ampla competitividade, **foi utilizado, ainda quem sem intenção, para se fazer a defesa de um modelo de negócio específico e comercializado por uma empresa do mercado (IPM Sistemas Ltda.), algo que é completamente contrário ao interesse público.**

Ainda que sabidamente esses gestores não tenham a intenção de dirigir o certame em comento, é nítido que o Termo de Referência que integra o ato convocatório contestado inicia suas considerações apresentando uma espécie de "justificativa" ao modelo de objeto escolhido, esclarecendo ter essa opção se norteado em três editais utilizados pelos municípios gaúchos de Coronel Bicaco, Horizontina e Sapucaia do Sul, informando-se, ainda, como referência, outros procedimentos licitatórios vencidos por empresas diversas do mercado para conferir uma aparente, porém, inexistente garantia de competição ao certame:

"As especificações tem origem na memória de procedimentos do Município e em editais publicados por outras administrações municipais, como forma de apoio e construção de referências comuns, em estrito atendimento a legislação e sobretudo, conferir segurança e agilidade na análise jurídica, conforme fundamentado na justificativa que segue na sequência deste documento.

 2

Nesse diapasão, é utilizado como referência para esta licitação, além de editais anteriormente utilizados por esse município na aquisição de softwares, os editais utilizados pelos municípios gaúchos de Coronel Bicaco, Horizontina e Sapucaia do Sul. Isso porque, todo o processo licitatório de Horizontina foi analisado e aprovado pelo Tribunal de Contas; de Coronel Bicaco julgado pelo Judiciário de 1a e 2a instância, e de Sapucaia do Sul cujo processo também foi julgado pelo Judiciário 1a e 2a Instância, poderes constituídos no nosso Estado. Essas informações estão disponíveis para consulta não só junto ao poder judiciário, como no site do Tribunal de Contas Gaúcho por meio do programa LICITACON.

A competitividade do certame está garantida, de forma que diversos Municípios gaúchos também lançaram processos com especificações similares, sendo que diferentes empresas venceram as licitações, dentre elas: DIGIFRED SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA (no Município de Alpestre); DELTA SOLUÇÕES EM INFORMATICA LTDA (em Campo Bom); TECNOSWEB TECNOLOGIA DE GESTÃO LTDA (em Farroupilha); DUETO TECNOLOGIA LTDA (em Ijuí); IPM SISTEMAS LTDA (em Osório).”

Todavia, em que pese a citada explanação inicial do Termo de Referência, a qual, aliás, foge dos padrões habituais de um edital, é preciso salientar ser inconcebível que essa respeitada municipalidade mantenha especificações técnicas presentes em três editais que foram amplamente contestados por direcionamento do objeto a uma empresa específica, sendo que um deles (Sapucaia do Sul) sequer chegou a ser realizado.

Nesse passo, é certo que:

- i) pairavam sob os mencionados três editais graves indícios de irregularidades, especialmente sobre direcionamento técnico, o qual, lamentavelmente, nem sempre é detectado pelo Poder Judiciário ante à especificidade técnica do tema e à demora na apuração pelos setores de TI dos órgãos de controle;
- ii) nas licitações de Coronel Bicaco e Horizontina o vencedor foi sempre o mesmo (IPM Sistemas Ltda) e a licitação de Sapucaia do Sul simplesmente não aconteceu, tendo, na verdade, ocorrido outras licitações fundadas em editais com descrição completamente diferente daquela constante do edital lançado por essa municipalidade;

iii) nos certames realizados em Coronel Bicaco e Horizontina houve uma baixa participação apesar do mercado contar com várias empresas. Em Horizontina apenas um licitante e em Coronel Bicaco apenas duas (uma delas eliminada por falha na documentação); e

iv) além dos três editais citados no termo de referência, uma série de outros contendo idêntico teor ao ora impugnado foram amplamente questionados e, inclusive, anulados, com a abertura de processos judiciais para responsabilização dos envolvidos, tais como: Prefeitura de Viamão (Pregão Eletrônico 01/2020), Prefeitura de Erechim (Pregão Presencial nº 175/2019), dentre outras.

No caso particular do município de Viamão há, inclusive, ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em trâmite na 1ª Vara Cível da Comarca de Viamão/RS (Processo nº 5001275-19.2020.8.21.0039), onde são apontados possíveis indícios de frustração à competição por meio de editais dirigido, o que, evidentemente encontra-se ainda sendo alvo de apuração pelo Poder Judiciário.

Sem fazer qualquer juízo de valor a respeito dos envolvidos em tal demanda judicial, uma vez que ainda se encontra em tramitação na Justiça, mas apenas para conhecimento desses gestores, anexa-se à presente dados da ação interposta pelo Ministério Público Estadual, a qual traz trechos que merecem atenção, tais como:

“Conforme desvelou a investigação, os representantes da IPM elaboraram e repassaram aos comparsas do setor público de Viamão editais e documentos viciados, restritivos à competição, pré-direcionados ao êxito da IPM SISTEMAS LTDA. em concorrências públicas.

Depreende-se dos mencionados relatos, além do envolvimento direto do Prefeito ANDRÉ NUNES PACHECO na frustração do caráter competitivo do Pregão Eletrônico nº 01/2019, a atuação de EDERSON MACHADO DOS SANTOS (Secretário-Geral de Governo) e de JAIR MESQUITA DE OLIVEIRA (Procurador-Geral do Município de Viamão) nas negociações espúrias que resultaram nas fraudes perpetradas em prol da IPM, mediante contatos frequentes com JACKSON FERNANDO SCHMIDT (Representante da IPM Sistemas Ltda. e ex- Prefeito do Município de Igrejinha- RS), representante de ALDO LUIS MEES (proprietário e administrador da IPM Sistemas Ltda.) no Rio Grande do Sul.

Os Secretários Municipais CARLITO NICOLAIT DE MATTOS e MILTON JADER ALVES AMARAL, por sua vez, teriam a função de operacionalizar os engodos, fazendo a interlocução da cúpula administrativa municipal com os demais servidores participantes dos processos licitatórios, de modo a privilegiar os interesses da IPM.

Conforme a investigação, os Secretários Municipais EDERSON MACHADO DOS SANTOS e MILTON JADER ALVES DO AMARAL repassaram documentos produzidos pela empresa IPM ao setor de TI da Prefeitura, ordenando que fossem assinados como se tivessem sido elaborados pelo Poder Público local. [...]

O servidor João Silva de Souza Neto (Chefe de TI da Prefeitura de Viamão) noticiou ter sido pressionado pelo Secretário Municipal de Planejamento MILTON JADER ALVES DO AMARAL a assinar termo de referência produzido pela IPM, com o intuito de subsidiar a abertura de nova licitação (em substituição ao Pregão Eletrônico nº 01/2019, suspenso por ordem do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme referido) direcionada à contratação da empresa sediada em Florianópolis- SC. Tal funcionário público também disponibilizou gravações ambientais de conversas por ele mantidas com MILTON JADER ALVES DO AMARAL, nas quais se infere proposta financeira para que o servidor público João Silva de Souza Neto assinasse termo de referência de interesse da IPM, viabilizando certame público viciado, conforme documentos em anexo.

O suspeito MILTON afirmou ao testigo que já teria acertado o valor da propina com JACKSON FERNANDO SCHIMIDT (Representante da IPM Sistemas Ltda. e ex- Prefeito do Município de Igrejinha- RS), conforme transcrição parcial que segue. [...] Destarte, restam claros os engodos engendrados para beneficiar a IPM (como se vê pela prova oral, documental e eletrônica já produzida), envolvendo diversos agentes vinculados à Administração Pública de Viamão, os quais vêm agindo, ao que tudo indica, com a chancela e sob a coordenação do Prefeito ANDRÉ NUNES PACHECO, configura-se essencial a adoção das medidas cautelares ao final especificadas.”

Nobres autoridades, tais questões, minimamente devem trazer alerta a esse gestor municipal, até porque inexiste razão de ordem técnica para se defender um edital cujo “modelo”, independentemente de qualquer juízo, vem gerando ações administrativas e judiciais desgastantes.

Ante ao exposto, questiona-se: por que se insistir em tal “modelo” quando a maioria dos editais lançados por outras municipalidades do Estado do Rio Grande do Sul

trazem os mesmos softwares com ampla participação de fornecedores?
Inexplicável!

De outro lado, alega-se, ainda, no Termo de Referência que a competitividade do certame estaria supostamente garantida porque o edital também teria se baseado em processos licitatórios "com especificações similares", onde venceram outras empresas do mercado. No entanto, tal informação não possui efetiva comprovação quando confrontada com os documentos pertinentes às licitações apontadas como referência.

Veja-se que, boa parte dos editais mencionados como exemplos **não guardam similaridade com o termo de referência** constante do presente edital. Uma amostra disso é o edital **Nº 020/19 Pregão Presencial, do Município de Campo Bom - RS,** onde a descrição técnica é completamente diversa do presente edital e não poderia jamais ser indicada como algo similar.

Já no caso das licitações realizadas pelos municípios de Alpestre e de Farroupilha (**EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 30/2019**) houve a participação de apenas UMA empresa no certame, ou seja, **independentemente de quem as tenha vencido, tais resultados são indícios suficientes de que quando tal "modelo" é utilizado em licitações dessa natureza A COMPETIVIDADE INEXISTE!** No que tange ao processo supra referido de Farroupilha, destacamos com intuito de dar visibilidade, uma mera condição entre tantas outras, que exemplifica e demonstra a **NÃO SIMILARIDADE** alegada e justificada neste processo, como segue: *Os sistemas utilizarão como plataforma o Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) - a ser proposto - para a "Plataforma Interna" e a utilização de estrutura de IDC (Internet Data Center) - para a "Plataforma Externa" (Na Nuvem).* Anexo 1 - Ata Alpestre e Anexo 2 - Ata Farroupilha)

Nas licitações realizadas pela Prefeitura de Osório e Prefeitura de Ijuí repetiu-se a reduzida competição. Em ambos os certames participaram apenas duas licitantes, número este bastante diminuto, sendo certo que esses certames apenas não contaram com um participante (como habitual) porque algumas empresas do mercado decidiram enfrentar de um modo mais ativo eventuais direcionamentos em especificações técnicas. (Anexo 3 - Ata Osório, Anexo 4 - Ata1 Ijuí-RS, Anexo 5 - Ata 2 Ijuí-RS)

No caso do certame realizado em Osório, por exemplo, uma das concorrentes (vencedora da fase de lances) foi inabilitada, ou seja, não chegou a ter seus sistemas confrontados com as especificações dirigidas. Resultado: vitória da IPM Sistemas Ltda.



Na licitação de Ijuí, a ora impugnante foi declarada vencedora, sendo certo que aquela gestão municipal, ciente de que a empresa então avaliada comprovadamente fornecia seus sistemas informatizados a centenas de municípios, decidiu por avaliar sua capacidade técnica também com fundamento em suas experiências anteriores, realizando diligências junto aos entes públicos atendidos para se certificar da operação e desempenho dos sistemas implantados, em vez de focar unicamente em filigranas subjetivas de uma especificação técnica.

Portanto, sob qualquer aspecto que se avalie, a alegação de garantia de competição com base nas licitações acima apontadas não reflete a realidade documental. Todos os certames indicados contaram com reduzida participação e vitória, quase sempre, da mesma empresa, sem contar que os editais do município de Campo Bom e de Sapucaia do Sul sequer podem ser alçados à comparação posto que completamente diferentes em suas especificidades técnicas.

II.2. Do Direcionamento

Dito isso, ainda que sem intenção, ao 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, impôs-se aos participantes uma condição restritiva à competição que não permite a oferta de outro produto senão aquele comercializado no mercado por empresa específica.

São vários os exemplos, dentre eles, obrigação disposta no tópico concernente ao módulo "Memorando, Protocolo e Processo Digital" (Anexo I):

**"5.11 MÓDULO MEMORANDO, PROTOCOLO E PROCESSO DIGITAL
4. Disponibilizar controle de prazos, conforme estabelecido nas etapas do roteiro, onde os processos pendentes sejam definidos por cores ao atingir o prazo final ou o limite da etapa atual."**

Tais exigências de classificação em cores, claramente acessórias, são características peculiares de um determinado software comercializado no mercado, ou seja,



7

simplesmente trazem consigo requisito estético dirigido e que, sem intenção, impede que outros participantes possam acudir ao certame em igualdade de condições.

Outros exemplos extraídos do Anexo I do edital e que inviabilizam a participação de todos os fornecedores, à exceção de uma evidentemente:

“DO LOTE I:

4. DO PADRÃO TECNOLÓGICO, DE SEGURANÇA E DESEMPENHO DO SISTEMA DO LOTE 1

Os Sistemas fornecidos deverão atender obrigatoriamente os seguintes requisitos (todos), SOB PENA DE DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPONENTE:

[...]

6. A exemplo dos sistemas utilizados pelo Judiciário (e-Proc), por questão de performance (recursos de processamento, de armazenamento nas máquinas locais, link, infraestruturas de rede), os sistemas devem ser de nova geração, DESENVOLVIDOS EM LINGUAGEM NATIVA PARA WEB (Java, PHP, C# ou outra operável via Internet) respondendo as requisições através de servidores de aplicação web, de preferência abertos;

[...]

9. Para evitar perdas de performance e o consumo excessivo de infraestrutura lógica (links), de processamento (vCPU, memória RAM, armazenamento, pacotes de dados, etc) e redundância, além de questões de segurança da informação e integridade dos programas, não é permitida a utilização de nenhum recurso tecnológico de emulação, máquinas virtuais ou runtimes, a exemplo do e-Proc, o sistema mais bem conceituados do poder do judiciário no Brasil, pois entre outros motivos o suporte a tecnologias, como java, foi a anos abandonado pela maioria dos navegadores do mercado (IE, Firefox, Chrome, Edge, Safari).

10. Casos onde houver necessidade de sistema intermediário para acesso a outros dispositivos (como leitor biométrico, impressoras, leitor de e-CPF/e-CNPJ) ou integração com aplicativos da estação cliente (como Microsoft Office, exibição de documentos PDF), por motivos de segurança de aplicações web, podem ser utilizados apenas os plugins essenciais. Nesses casos, porém, não é permitida a integração através de aplicações que utilizem o recurso NPAPI dos navegadores como Applets Java, por questão de segurança da informação e integridade dos sistemas.”

As justificativas apresentadas, com o devido respeito, não condizem com a realidade. Primeiramente, a informação de que a implantação de sistemas de gestão modular e integrada, em ambiente WEB, sem a possibilidade de instalação de plugins, emuladores ou *runtimes* é algo destituído da melhor técnica, E SEM JUSTIFICATIVA EMBASADA E

INDEPENDENTE A MOTIVAR TAMANHA RESTRIÇÃO, já que sabidamente apenas uma única empresa do mercado atua com tal formato.

A alegação de ser algo utilizado pelo Poder Judiciário desafia a melhor inteligência, seja porque os sistemas utilizados pela Justiça para controle de processos judiciais sequer se assemelham aos softwares de gestão pública, seja porque, caso fosse verdade uma suposta descontinuidade ou desatualização de outras opções tecnológicas, o que explicaria o fato de que mais de 90% do mercado nacional de entes públicas municipais não utilizarem tais ferramentas e conseguirem executar normalmente suas atividades.

Isso sem falar que a solução presente no Poder Judiciário é alvo de dezenas de críticas técnicas sendo notórios os problemas que tal “solução” tem gerado.

A propósito, o Tribunal de Contas de São Paulo condenou tal especificação técnica como obrigatória em edital semelhante:

“A LINGUAGEM SOLICITADA, OU SEJA, COMPILADA SEM “RUNTIME”, TAMBÉM É UM COMPLICADOR, NA MEDIDA EM QUE OS PRINCIPAIS PROGRAMAS OPERAM COM “RUNTIME”.

Outrossim, a linguagem compilada com “runtime” admite, por exemplo, que o sistema pretendido seja desenvolvido em JAVA só no servidor, ou seja, sem a necessidade de instalação do aplicativo em cada equipamento cliente, permitindo, assim, esforços de recuperação similares aos dos sistemas compilados.

[...] TAMBÉM NÃO ME SENSIBILIZAM OS ARGUMENTOS DE DEFESA SUSTENTADOS NA “MAIOR FACILIDADE DE PARA MANUTENÇÃO DO PARQUE TECNOLÓGICO, VISTO QUE OS SISTEMAS COMPILADOS SEM RUNTIME PODEM ATUAR INDEPENDENTE DA EXISTÊNCIA DE DETERMINADA CONDIÇÃO, aplicativo ou ferramenta instalados previamente nos computadores” e que “em caso de pane em um eventual equipamento a simples substituição emergencial deste por outro e a execução de uma mera instalação do sistema informatizado locado já permitiria o retorno à rotina de trabalho normal da Administração, sem que isso implique em ter que instalar outros micros sistemas que viabilizariam a utilização de determinada tecnologia”.

O TEMOR DEMONSTRADO PELA PREFEITURA, DE FICAR COM EQUIPAMENTO INOPERANTE POR DETERMINADO

 9

TEMPO, NÃO REPRESENTA OBSTÁCULO INTRANSPONÍVEL QUE POSSA RESULTAR PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE DESENVOLVEM SEUS PROGRAMAS "COM RUNTIME" JÁ QUE, PARA OS PROBLEMAS QUE MENCIONOU PREOCUPÁ-LA, OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NESSA LINGUAGEM TAMBÉM APRESENTAM SOLUÇÕES DE RÁPIDA APLICAÇÃO, COMO, POR EXEMPLO, AQUELAS DESENVOLVIDAS EM PLATAFORMA WEB, OU SEJA, ACESSÍVEIS POR MEIO DE UM PROGRAMA NAVEGADOR (BROWSER).

A propósito, como explicitado na representação e na instrução processual, "JAVA" É UMA LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO QUE UTILIZA RUNTIME, ASSIM COMO O "MICROSOFT .NET", SENDO EXTREMAMENTE DIFUNDIDOS E UTILIZADOS ATUALMENTE NO MEIO DO DESENVOLVIMENTO DE DE SOFTWARES, CAUSANDO ESPANTO QUE SÓ NÃO SIRVA PARA A PREFEITURA MUNICIPAL DE RIFAINA. [...]

Diante do exposto, VOTO no sentido da PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO formulada por EDDYDATA - Serviços de Informática LTDA. EPP., determinando-se Prefeitura Municipal de Rifaina que corrija o instrumento convocatório nele incluindo elementos e informações que tragam parâmetros objetivos destinados à elaboração de propostas, DEVENDO RETIRAR DO EDITAL A VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE DESENVOLVEM SEUS PROGRAMAS COM LINGUAGEM COMPILADA RUNTIME." (PROCESSO Nº: eTC-00000169.989.13-4. – Relator: Renato Martins Costa)

A decisão acima, já reiterada em outras representações naquela Corte, demonstram de modo irrefutável que, tal exigência, quando submetida a um crivo de técnicos IMPARCIAIS não é admitida em editais de licitação. As razões, como visto, são muitas e **espera-se que esses Administradores revisem o edital a partir das conclusões acima expostas.**

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

milhares de Prefeituras e Câmaras, ou seja, estaria mais de 90% do mercado nacional equivocado?

Como se não bastasse, eventual justificativa de que tal solução promoveria o maior alcance do cidadão aos serviços disponibilizados pelo ente municipal via internet contradiz à realidade. **Isso porque as demais soluções também assim o fazem sem precisar desse quesito. Para demonstrar isso, basta observar que centenas de municípios do país, muitos deles bem maiores que Mata e outros menores, conseguem realizar tais funções normalmente e atender seus cidadãos com serviços disponibilizados na internet por meio de outros sistemas que não o ora descrito no edital em referência.**

Tal argumento constante do Termo de Referência, portanto, não possui embasamento técnico algum e contraria à realidade vigente no mercado de licenças de softwares públicos. A obrigatoriedade da implantação de sistemas de gestão em ambiente WEB sem a possibilidade de instalação de plugins, emuladores ou runtimes é algo destituído da melhor técnica, já que apenas uma única empresa dentre um conjunto de dezenas, incluídas neste rol grandes empresas que atendem milhares de entidades públicas, não atuam com tal suposta tecnologia "atual". Ademais, **as demais soluções, alternativas ao ambiente WEB, executam normalmente o acesso aos dispositivos móveis, ou seja, tal benefício sequer existe com a escolha de uma única solução.**

Como se não bastasse, a justificativa de que tal solução traria o aproveitamento do atual parque tecnológico do município, proporcionando o maior alcance possível do cidadão aos serviços disponibilizados pelo ente municipal via internet mais uma vez contradiz à realidade. Isso porque as demais soluções também assim o fazem.

Para demonstrar isso, basta observar que centenas de municípios do país conseguem realizar tais funções normalmente e atender seus cidadãos com serviços disponibilizados na internet por meio de outros sistemas que não o ora descrito no edital em referência.

De igual modo, a exigência de que a solução tecnológica informatizada de gestão pública seja desenvolvida obrigatoriamente em plataforma WEB exclui do certame



dezenas de empresas que possuem sistemas compatíveis aos ora licitados e que usam em conjunto ambiente web e outros disponíveis no mercado, até porque a plataforma a ser utilizada não diferencia a qualidade dos sistemas a serem implantados.

Os sistemas em plataforma WEB possuem ainda desvantagens que colocam em risco essa entidade, uma vez que:

- **Permitem executar scripts maliciosos no navegador do usuário;**
- **Manipulação de dados ocultos, ou seja, permite acesso a dados ocultos. Um exemplo clássico: clique em "Exibir" e depois "código-fonte", e caso o site que você visita esteja com este problema, você poderá ver nomes de usuário, senhas de acesso a banco de dados, códigos internos etc.;**
- **Falha ao restringir acesso: a política falha de acesso ao sistema permite ver áreas restritas;**
- **Tratamento indevido de erro: Um código que não foi muito bem testado pode gerar um erro de script, por exemplo, revelando chaves e senhas no browser;**
- **o sistema trafega dados sensíveis através de canais não seguros;**
- **Injeção de comandos: explora a injeção de comandos através da aplicação para serem processadas por outros sistemas ou camadas (SQL injection, SMTP injection, HTML injection, etc.).**

Repita-se: não se deseja impedir a utilização de ferramenta desenvolvida e acessada via WEB, mas, simplesmente, que seja retirada do edital sua obrigatoriedade, de forma a evitar a restrição à competitividade que deve ser assegurada em todas as licitações públicas.

Alegar, simplesmente, que as opções escolhidas pelo edital seriam mais atuais e econômicas, além de não justificadas mediante parecer técnico prévio independente nos autos do presente processo licitatório, 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 imposição desenvolvimento em WEB, além de desnecessária aos fins visados já que o sistema com acesso em web faz a mesma função, limita a participação de outras empresas que não possuam esse tipo de desenvolvimento, o qual diga, não se trata de vantagem tecnológica, mas de uma opção de mercado. No caso, apenas uma conhecida empresa opta por tal desenvolvimento.

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.

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.

Ao propiciar que o objeto do presente certame seja fornecido por mais de uma empresa, é indiscutível que a competitividade aumentará e por isso entende-se que a presente impugnação será devidamente apreciada e apurada para que o edital ora contestado seja reformulado de molde a não pairarem quaisquer dúvidas quanto à observância dos Princípios da Legalidade e da Igualdade entre os licitantes.

III - DO PEDIDO

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade dessa entidade, requer seja a presente impugnação julgada procedente, esperando, ao final, que o bom senso prevaleça para que o edital tenha sanadas suas irregularidades, visando a ampliação da competitividade e a viabilidade da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da legislação pátria.

Pede deferimento.



Porto Alegre, 28 de maio de 2020.

REPRESENTANTE LEGAL



Augusto Tolfo
Gerente de Clientes
CPF: 007.563.080-03
CI: 4082262975

PROCURAÇÃO

OUTORGANTE: DUETO TECNOLOGIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede e foro em Porto Alegre, na Rua Olinda 140 5º e 6º andares - Bairro São Geraldo, CEP 90.240-570, inscrita no CNPJ sob o nº 04.311.157/0001-99, neste ato representado por seu procurador e administrador, Sr. Rafael Mario Sebben, brasileiro, casado, residente e domiciliado na Rua Antônio Parreiras, 339/1002, Bairro Bela Vista, na cidade de Porto Alegre / RS, CEP 90450-050, portador da cédula de identidade nº 1042197432, expedida pela SSP/RS e inscrito no CPF sob o nº 641.074.180-49.

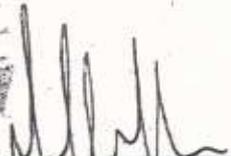
OUTORGADO: AUGUSTO TOLFO, brasileiro, solteiro, residente e domiciliado na Av. Alfredo Duarte nº 327 no bairro centro, CEP 96570.000, na cidade de Caçapava do Sul/RS, portador da cédula de identidade nº 4082262975 inscrito no CPF sob nº 007.563.080.03

PODERES: Representar a OUTORGANTE para retirar editais de quaisquer modalidades de licitação, participar de reuniões de licitação, assinar propostas, declarações, termos de responsabilidades, comprovações ou outros documentos exigidos em licitações, decidir sobre interposições de recursos, assinar atas, e quaisquer outros documentos relativos ao desenvolvimento de reuniões de licitação, discordar, impugnar, desistir do prazo recursal, formular lances, negociar preço, interpor recursos e desistir de sua interposição e praticar todos os demais atos pertinentes ao certame, em todo e qualquer procedimento licitatório de qualquer modalidade, inclusive pregão, em qualquer entidade pública, dando tudo por bom, firme e valioso.

PRAZO: O presente mandato terá validade até **31/12/2020**, podendo ser revogado pelo Outorgante e a qualquer extinguindo-se automaticamente no ato em que o Outorgado deixar de ser empregado da Outorgante.

Porto Alegre, 29 de novembro de 2019.

Porto Alegre


Rafael Mario Sebben
Administrador
CPF 641.074.180-49

6º TABELIONATO DE NOTAS DE PORTO ALEGRE-RS
Av. Cristóvão Colombo, n.º 2214 - Cep 90560-002 - Fone(51) 3343.5054
www.6tabelionato.com.br
ALBERTO CARVALHO - TABELIÃO



Reconheço por AUTENTICIDADE a firma de: **RAFAEL MARIO SEBEN** por **DUETO TECNOLOGIA LTDA**, indicada com a esta de uso deste Tabelionato.++++
++++
Porto Alegre, 17 de dezembro de 2019
R\$7,20 - SELO: 0459.01.1900007.74530 (R\$.40)
Diego Hickmann - Escrevente Autorizado

2504903

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MATA - RS

Ref.: Processo nº 16/2020
Pregão Presencial nº 01/2020

THEMA INFORMÁTICA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 02.647.965/0001-04, com sede na Rua São Mateus, nº 27, bairro Bom Jesus, em Porto Alegre-RS, endereço eletrônico comercial@thema.inf.br, neste ato representada por seu Sócio Diretor Paulo Roberto Garbini, inscrito no CPF sob o nº 517.603.200-72, vem, respeitosamente, perante V. Sa., com fundamento no art. 41 §2º da Lei nº 8.666/1993, apresentar **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I – DA TEMPESTIVIDADE DA MEDIDA

O art. 12, *caput*, do Decreto nº 3.555/200, que regulamenta a modalidade Pregão, prevê a possibilidade de apresentação de Impugnação aos termos do Edital até o segundo dia útil antes da data fixada para o recebimento das propostas.

Assim, estando agendada a sessão pública para o dia 02 de junho de 2020, terça-feira, o prazo para a apresentação da presente Impugnação esgotar-se-á em 29 de maio

de 2020, sexta-feira, considerando-se tempestiva esta irresignação.

II - DO OBJETO DA LICITAÇÃO

O Pregão em epígrafe tem por objeto a *“Contratação de empresa fornecedora de software de gestão municipal e saúde para o Município, com cessão do direito de uso por termo determinado (locação) e prestação dos serviços de migração das informações existentes, instalação e parametrização dos sistemas, treinamento técnico dos servidores que farão uso dos recursos informáticos, bem como a realização de assistência técnica e a atualização das versões dos sistemas que serão contratados, com vistas ao atendimento da legislação e das necessidades da Administração Municipal”*, conforme previsão constante no item 2 (Do objeto da licitação).

A empresa Thema Informática verificou a **existência de ILEGALIDADES** no Edital e no Termo de Referência, 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 de extrema importância a apresentação da presente Impugnação, com vistas à anulação do Edital e do Termo de Referência em comento. Passa-se à análise dos fundamentos justificadores desta medida.

III – DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

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 resta

caracterizado o direcionamento do objeto a uma única empresa, qual seja, a **IPM Sistemas Ltda.**

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 pela PM de Mata. 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) Preliminarmente: das informações equivocadas apresentadas no item “Introdução”

Na tentativa de conferir um “ar de legalidade” ao ato ilegal e imoral que está sendo praticado, foi inserida uma “INTRODUÇÃO” (fl. 12) no Anexo I – Termo de Referência – informando que as especificações dos sistemas são “*comuns de mercado para a contratação de sistemas integrados de ‘computação em nuvem’.*” Transcrevem-se trechos do documento:

As especificações tem origem na memória de procedimentos do Município e em editais publicados por outras administrações municipais, como forma de apoio e construção de referências comuns, em estrito atendimento a legislação e sobretudo, conferir segurança e agilidade na análise jurídica, conforme fundamentado na justificativa que segue na sequência deste documento.

Nesse diapasão, é utilizado como referência para esta licitação, além de editais anteriormente utilizados por esse município na aquisição de softwares, os editais utilizados pelos municípios gaúchos de Coronel Bicaco, Horizontina e Sapucaia do Sul. Isso porque, todo o processo licitatório de Horizontina foi analisado e aprovado pelo Tribunal de Contas; de Coronel Bicaco julgado pelo Judiciário de 1a e 2a instância, e de Sapucaia do Sul cujo processo também foi julgado pelo Judiciário 1a e 2a Instância, poderes constituídos no nosso Estado.

Porém, talvez não seja do conhecimento no nobre Pregoeiro que a licitação de Sapucaia do Sul (Concorrência Pública nº 02/2019) **encontra-se suspensa** (documento 02), haja vista a concessão de medida liminar em Mandado de Segurança (processo nº 5000435-

21.2020.8.21.0035/RS), não tendo sido o processo licitatório “julgado pelo Judiciário 1a e 2a Instância”.

Quanto ao certame de Horizontina, ao contrário do que é afirmado na “Introdução”, **o processo licitatório não foi objeto de aprovação pela Corte de Contas do Rio Grande do Sul**. Conforme manifestação do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Promoção MPC 64/2020, documento 03), o Pregão n° 16/2019 foi objeto de Denúncia (n° 1485-0200/19-9), tendo o Serviço de Apoio e Suporte Operacional e Técnica feito os seguintes apontamentos:

A alegação de restrição indevida e excessiva, feita antes da sessão do pregão, merece séria análise, eis que o alerta, conforme já citado no item anterior, materializou-se perfeitamente: um participante solitário no certame, disputando no preço contra ele mesmo. (...) A especificação da forma de implementação, como linguagens específicas e tipos de módulos de programa discriminados, não é muito defensável, eis que o que deve constar no edital é a especificação das características operacionais e funcionalidades dos sistemas a serem disponibilizados, e não fatores secundários segregadores de soluções. (...). Assim, recomenda-se a retirada de itens do edital que não tragam

Naquele Município a licitação restou concluída, **tendo sido a única empresa participante a IPM Sistemas (documento 04)**, eis que os elementos que importavam na impossibilidade de participação de outras empresas permaneceram presentes no Termo de Referência do Pregão n° 16/2019 supostamente retificado. Ou seja, as determinações do TCE/RS NÃO FORAM ATENDIDAS, o que não significa dizer que o processo tenha sido aprovado pela Corte.

Dirimidas as questões acima, devem ser corrigidas as informações constantes no item “Introdução”, **sob pena de restarem perpetuados dados incorretos acerca de supostas aprovações que nunca ocorreram, seja por parte do Poder Judiciário, seja por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**.

Conforme restará demonstrado, a competitividade do certame está sendo prejudicada, eis que a inclusão de características técnicas extremamente específicas afronta a realização da contratação por meio da modalidade Pregão, cuja principal característica é a possibilidade de serem adquiridos bens e serviços COMUNS, ou seja, passíveis de serem ofertados por um grande número de particulares. Assim, da forma como se encontra redigido o instrumento convocatório, a sua anulação é medida para a salvaguarda do interesse público.

b) Da impossibilidade de utilização de um instrumento convocatório com uma Justificativa “padrão”

Segundo o Tribunal de Contas da União, as contratações de soluções de tecnologia da informação precisam ser bem planejadas pelos servidores públicos responsáveis. Nesse sentido, o planejamento deve ser feito de acordo com as necessidades da administração pública que está promovendo a licitação, sendo que essas necessidades são individuais, com características exclusivas para cada ente licitante.¹

Porém, ao se verificar que outros Municípios adotaram uma mesma Justificativa para a contratação de sistemas administrativos de gestão pública municipal (ex.: Prefeitura Municipal de Erechim – Pregão Presencial nº 175/2019 – documento 05) ou exigiram a satisfação de características técnicas exatamente iguais (ex.: Prefeitura Municipal de Viamão – Pregão Eletrônico nº 01/2019 – documento 06; Prefeitura Municipal de Cachoeirinha – Pregão Presencial nº 054/2019 – documento 07; Prefeitura Municipal de Alvorada – Pregão Presencial nº 034/2018 – documento 08; Prefeitura Municipal de Dois Irmãos – Pregão Presencial nº 093/2017 – documento 09), é possível concluir que a etapa do planejamento não foi adequadamente observada por nenhuma das administrações municipais aqui elencadas.

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação*. Versão 1.0. Brasília: TCU, 2012. p. 21 e ss.

A ausência de planejamento, ou o planejamento incipiente, viola o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, que determina a observância do princípio da eficiência pela administração pública, sendo o planejamento um **dever jurídico** a ser observado pelos agentes públicos e políticos (*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, (...)*).

A recente Instrução Normativa nº 01 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, publicada em 05/04/2019 (documento 10) , aponta no art. 12, inciso IV, a **justificativa para a contratação da solução de TI como uma informação essencial do Termo de Referência ou do Projeto Básico a ser elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar.**

Além disso, o art. 15, parágrafo único da referida IN informa que para ser válida, *“A justificativa deve ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação.”*

Não é exagero lembrar que as orientações do Governo Federal deverão ser utilizadas como “regras gerais” pelas demais esferas, sendo, portanto, necessária a sua observância em âmbito Municipal.

Portanto, Senhor Presidente, a observação aqui apontada é merecedora de provimento, sendo necessária a reavaliação e a correção do Termo de Referência em comento, uma vez que compete ao Departamento de Tecnologia da Informação do Município de Mata a **edição de uma justificativa técnica única congruente com a realidade da cidade, observados os padrões de planejamento técnico, financeiro e operacional disponíveis na administração licitante, sob pena de restar caracterizada a violação aos princípios da legalidade e da eficiência, ambos insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição da República.**

c) Das exigências técnicas relativas ao sistema a ser contratado

Já é do conhecimento das empresas que atuam no mercado de sistemas de gestão pública qual empresa será consagrada vencedora da licitação que está sendo promovida pelo Município de Mata.

Conforme informado anteriormente, as exigências técnicas IGUAIS elencadas no Termo de Referência ensejam o afastamento de uma série de empresas que estariam aptas a participar da licitação e a contribuir com a obtenção da melhor proposta financeira pelo Município, caso não fossem expressas características de natureza única.

A previsão legal é clara: conforme estabelece o art. 3º, *caput* e § 1º da Lei nº 8.666/93, as licitações devem preservar os princípios da IMPESSOALIDADE e da ISONOMIA entre os licitantes, ou seja, **não podem ser estabelecidas preferências imotivadas entre os interessados em participar do certame.**

Transcreve-se o normativo:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da **impessoalidade**, da moralidade, da **igualdade**, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e **estabeleçam preferências ou distinções** em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de **qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;. (negrito nosso)

No mesmo sentido é a previsão da Carta Magna:

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

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem o seguinte entendimento, afastando 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, negrito 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)

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)

Na situação ora analisada, a isonomia corresponde ao direito que qualquer particular tem de participar do processo de contratação administrativa e de ser inválida qualquer restrição à participação que se considere "**abusiva, desnecessária ou injustificada.** Trata-se, então, da isonomia como tutela aos interesses individuais de cada sujeito particular potencialmente interessado em ser contratado pela Administração." (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 2009, p. 67, negrito nosso).

Com vistas a ilustrar o desvio que está ocorrendo, apresentamos os resultados das licitações anteriormente indicadas e anexamos ao presente documento as atas das sessões públicas, comprovando que a única empresa participante da disputa para a oferta do sistema de gestão administrativa foi a empresa IPM Sistemas:

Cidade/Licitação	Participantes/Vencedora
Alvorada Pregão Presencial nº 034/2018	Único participante: IPM Sistemas Contrato nº 052/2018
Viamão Pregão Presencial nº 016/2019	Único participante: IPM Sistemas Obs: suspenso judicialmente e anulado
Cachoeirinha Pregão Presencial nº 054/2019	IPM Sistemas (sistema administrativo) Contrato nº 008/2020

Dois Irmãos Pregão Presencial nº 093/2017	IPM Sistemas (sistema de gestão para a administração municipal) Contrato nº 46/2018
--	--

Questiona-se ao Sr. Pregoeiro: será apenas coincidência a inexistência de disputa/concorrência para o fornecimento do sistema mais caro, qual seja, o administrativo?

É essencial destacar que a licitação de Viamão está sendo objeto de investigação e de processo judicial, face a deflagração, em 12 de fevereiro de 2020, da chamada “Operação Capital” naquele Município. Segundo informação constante no site do Ministério Público do Rio Grande do Sul (documento 11), o objeto da Operação está relacionado, dentre outros motivos, a investigar a ocorrência de fraudes licitatórias:

Em relação ao contrato para a implantação de sistema de informática, a suspeita é de que tenham ocorrido manobras para restringir a competição – o que ensejou medida de suspensão do pregão eletrônico correspondente pela 21ª Câmara Cível do TJ ainda em 2019.

Acompanha a Petição Inicial da ação judicial decorrente da Operação Capital (processo eletrônico nº 5001275-19.2020.8.21.0039), o edital do Pregão Eletrônico nº01/2019 do Município de Viamão. A decisão que suspendeu referido certame, citada no trecho acima destacado, foi proferida pela Exma. Desembargadora Iris Helena Medeiros (processo nº 70082314923 – documento 12).

Não causa espanto que a empresa envolvida na Operação Capital, relativamente a ocorrência de manobras para restringir a competição no Pregão Eletrônico citado, seja a IPM Sistemas. Parte da Petição Inicial apresenta maiores informações:

A OPERAÇÃO CAPITAL, levada a efeito Ministério Público propiciou alcançar outras informações de ilegalidades praticadas sob o comando de ANDRÉ NUNES PACHECO, que vem contando com a colaboração dos asseclas EDERSON MACHADO DOS SANTOS (Secretário-Geral de Governo, conhecido como Dédo ou Polegar), CARLITO NICOLAIT DE MATOS (Secretário Municipal de Saúde), MILTON JADER ALVES AMARAL (Secretário Municipal de

Planejamento, Urbanismo e Habitação) e JAIR MESQUITA DE OLIVEIRA (Procurador-Geral do Município de Viamão) para fraudar licitações, objetivando garantir a contratação da empresa IPM SISTEMA LTDA.. (sediada em Florianópolis- SC), pertencente a ALDO LUIS MEES.

Conforme desvelou a investigação, os representantes da IPM elaboraram e repassaram aos comparsas do setor público de Viamão editais e documentos viciados, restritivos à competição, pré-direcionados ao êxito da IPM SISTEMAS LTDA. em concorrências públicas.

(...)

Conforme a investigação, os Secretários Municipais EDERSON MACHADO DOS SANTOS e MILTON JADER ALVES DO AMARAL repassaram documentos produzidos pela empresa IPM ao setor de TI da Prefeitura, ordenando que fossem assinados como se tivessem sido elaborados pelo Poder Público local.

Salienta-se que, mesmo após a suspensão do referido procedimento licitatório (Pregão Eletrônico nº 01/2019) por ordem expedida pela colenda 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, os investigados JACKOSN FERNANDO SCHIMIDT, ALDO LUIS MEES, ANDRÉ NUNES PACHECO, EDERSON MACHADO DOS SANTOS, CARLITO NICOLAIT DE MATTOS, MILTON JADER ALVES AMARAL e JAIR MESQUITA DE OLIVEIRA seguiram mobilizados para viabilizar a contratação da empresa IPM Sistemas Ltda. pelo Poder Executivo local, destacando-se fortes indícios de solicitação e oferecimento de propina a agentes públicos de Viamão.

Importante salientar que a Procuradoria de Prefeitos do MP/RS realiza há alguns anos o acompanhamento de licitações com o mesmo objeto do Pregão Presencial nº 01/2020 e já constatou a ocorrência do direcionamento de editais à empresa citada. Portanto, merece especial atenção a condução de certames licitatórios com esse objeto, com vistas a não dar margem a situações como a que aqui se busca afastar.

Não é demais lembrar que o princípio da livre competição, no entendimento da jurista Irene Patrícia Nohara, é básico na licitação, garantindo que *“para atingir os seus objetivos de selecionar a proposta mais vantajosa e oferecer igualdade de oportunidades, haja uma pluralidade de ofertantes e que não ocorra discriminações irrelevantes ao objeto do contrato.”* (Direito Administrativo, 2009, p. 70, grifo nosso).

Ademais, a exigência insculpida no art. 37, inciso XXI, determina de forma indiscutível a **ilegalidade na inserção de disposições que violem o amplo acesso de concorrentes e a isonomia entre eles ao longo do processo de contratação pública.**

Esta é a previsão do texto constitucional:

Art. 37 (...)

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

Uma lição eloquente que faz parte de um antigo, porém, sempre atual Acórdão do TCU, merece ser transcrita:

A violação de princípios básicos da razoabilidade, da economicidade, da legalidade e da moralidade administrativa, e a desobediência às diretrizes fundamentais da licitação pública, no caso, a isonomia entre licitantes, o julgamento objetivo, a vinculação ao instrumento convocatório, bem como o caráter competitivo do certame constituem vícios insanáveis que ensejam fixação de prazo para exato cumprimento da lei, no sentido de declarar a nulidade do certame. (Acórdão 6198/2009, Primeira Câmara).

Diante da exigência insculpida no ato convocatório, resta clara a ausência de elementos que garantam a igualdade de condições entre todos os concorrentes.

Em suma: a ilegalidade ora discutida, amplamente comprovada, **impõe uma restrição excessiva ou desproporcional, devendo ser excluída do instrumento convocatório.**

IV - CONCLUSÃO

Diante das falhas e ilegalidades apontadas nesta Impugnação, que violam disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 8.666/1993 e dos princípios que regem as boas práticas administrativas, impõe-se a anulação do Instrumento Convocatório em epígrafe.

Ante o exposto, REQUER a Impugnante seja anulado o Edital do Pregão Presencial nº 01/2020 promovido pela Prefeitura Municipal de Mata-RS, de forma a permitir a edição e publicação de um novo documento, bem como seja estabelecida de uma nova data para a realização do certame.

Espera deferimento.

Porto Alegre (RS), 28 de maio de 2020.

PAULO ROBERTO
GARBINI:51760320072

Assinado de forma digital por
PAULO ROBERTO
GARBINI:51760320072
Dados: 2020.05.28 11:44:03 -03'00'

Paulo Roberto Garbini
THEMA INFORMÁTICA LTDA.
Sócio Diretor

Lista de documentos anexos:

- Documento 01: Contrato Social;
- Documento 02: Decisão suspensão Concorrência Pública nº 02/2019 – PM Sapucaia do Sul;
- Documento 03: Promoção MPC 64/2020;
- Documento 04: Ata da sessão do Pregão nº 16/2019 (PM Horizontina);
- Documento 05: Edital Pregão Presencial nº 175/2019 (PM Erechim);
- Documento 06: Edital Pregão Eletrônico nº 01/2019 e ata da sessão (PM Viamão);
- Documento 07: Edital Pregão Presencial nº 54/2019 e ata da sessão (PM Cachoeirinha);
- Documento 08: Edital Pregão Presencial nº 034/2018 e ata da sessão (PM Alvorada);
- Documento 09: Edital Pregão Presencial nº 093/2017 e ata da sessão (PM Dois Irmãos);
- Documento 10: Instrução Normativa nº 01 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia;
- Documento 11: Notícia “Operação Capital”;
- Documento 12: Decisão processo AI nº 70082314923.



PARECER Nº 004/2020

OBJETO: IMPUGNAÇÃO EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL Nº 01/2020

No Processo de Licitação 016/2020, Pregão Presencial nº 01/2020, para a contratação de EMPRESA FORNECEDORA DE SOFTWARE DE GESTÃO MUNICIPAL E SAÚDE PARA O MUNICÍPIO, as empresas DUETO TECNOLOGIA LTDA e THEMA INFORMÁTICA LTDA, apresentaram impugnação ao instrumento convocatório, alegando, sinteticamente, que:

Pela Impugnante Delta:

- os modelos de editais de outros municípios indicados no termo de referência contaram com baixo número de concorrentes, o que compromete a competitividade do certame;

- os descritivos exigidos, como relatórios em cores, bem como a exigência de desenvolvimento do sistema em natureza "web", também culminam na restrição à competitividade do certame;

Pela Impugnante Thema:

- aduz a existência de direcionamento do edital, visto que a introdução e justificativa do termo de referência possuem texto "padrão";

- argumenta que processos licitatórios realizados em âmbito estadual tiveram apenas uma empresa participante;

Pugnaram pela alteração/anulação do texto editalício.

É o relato do necessário.

Opino.

Trata-se de impugnação ao Edital de Pregão Presencial 01/2020, sob a alegação, em suma, de: **i)** os modelos de editais de outros municípios indicados no termo de referência contaram com baixo número de concorrentes, o que compromete a competitividade do certame; **ii)** os descritivos exigidos, como relatórios em cores, bem como a exigência de desenvolvimento do sistema em natureza "web", também culminam na restrição a competitividade do certame; **iii)** existência de direcionamento do edital, visto que a introdução e justificativa do termo de referência possuem texto "padrão"; **iv)** processos licitatórios realizados em âmbito estadual tiveram apenas uma empresa participante.

Inicialmente, verifico que ambas impugnações aportaram no Município no dia 28 de maio de 2020 (quinta-feira) e a data marcada para a abertura das



propostas é 02 de junho de 2020 (terça-feira), sendo as mesmas, portanto, **tempestivas**, eis que atendido o disposto no item 19.2 do edital, que exige a apresentação no prazo de até dois dias úteis antes da data marcada para a abertura da sessão pública.

Pois bem.

A primeira Impugnante alega que a base de informação utilizada pela municipalidade para elaboração do texto editalício se baseiam em processos licitatórios com "baixa" participação de empresas, situação que comprometeria a competitividade do certame.

Todavia, **tal alegação é totalmente descabida**, vez que eventual "pouco interesse" de participação de empresas do ramo em outros municípios, por si só, não demonstra qualquer mácula aos processos licitatórios destas.

O (des)interesse de participação em certames públicos é escolha particular de cada empresa, isto é, o fato de determinado processo licitatório possuir 01 (um) ou 10 (dez) participantes não guarda qualquer relação com a qualidade de seu texto, mas sim, com o interesse das empresas do ramo e a disponibilidade do produto/serviço que estas comercializam.

Outrossim, é de se **sublinhar** novamente que cabe ao administrador público (discricionariedade) descrever no edital as necessidades técnicas que o Município demanda, restando aos pretensos participantes adequar sua proposta aos pressupostos editalícios.

Ademais, é importante **destacar** que alguns dos procedimentos públicos utilizados como base para elaboração do presente edital já passaram sob o crivo, por exemplo, do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul (Município de Coronel Bicaco Processo nº 093/1.18.0000117-0) e do Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS (Horizontina Processo nº 1485-0200/19-9).

Destarte, relativamente a alegação da Impugnante no que toca a eventual procedimento judicial em andamento, o qual infere-se possuir objeto completamente estranho a natureza técnica dos sistemas a serem contratados, em nada impacta no andamento do presente processo licitatório, o qual, frisa-se, possui ampla e irrestrita transparência.

Sendo assim, quanto aos pontos retrocitados, **inexiste** qualquer mácula no edital licitatório.

De outra banda, melhor sorte não possui a alegação da primeira Impugnante de que "restringe a competitividade" a exigência de que determinado item possua "classificação em cores" e que os sistemas sejam integralmente em plataforma web (nuvem).



Primeiramente, *prima facie*, a previsão que alguma(s) tela(s) possua(m) diferenciação em cores não configura minimamente qualquer tipo de restrição ou direcionamento, uma vez que tal funcionalidade (edição de cores de uma tela) não deve fugir a normalidade de um programador em início de carreira.

Além do mais, no que toca as alegações acerca da previsão de tecnologia 100% em nuvem (web), a fim de evitar desnecessária tautologia, reporto-me ao Parecer nº 003/2020, elaborado neste mesmo processo licitatório e disponível no site do município.

Todavia, vale transcrever alguns trechos novamente, a fim de responder aos argumentos semelhantes trazidos por ambas impugnantes (Dueto e Thema) relativamente a exigência de sistema 100% web, *in verbis*:

Sublinha-se, que a Impugnante não indica qual(is) descrição(ões) de módulo(s) supostamente possui(em) direcionamento(s) ou caracteriza(m) sistema específico de determinada empresa, **ônus que lhe incumbia**, limitando-se a apenas afirmar tal situação, sem apontar qualquer base concreta ou exemplo fático.

Finalmente, referente a irrisignação quanto à exigência de sistema integralmente web, sem possibilidade de "emulação", **conclui-se mais uma vez que não merece guarida.**

A exigência de sistema 100% web é uma das parcelas de maior relevância no certame, vez que esta é uma das principais características no âmbito de modernização da gestão pública municipal.

Diversamente do que faz crer a Impugnante, tal característica é detalhadamente justificada no Termo de Referência do Edital Licitatório (Anexo I), em especial, quantos aos seguintes aspectos que vale novamente transcrever:

Está em pauta ainda, a redução de despesas com infraestrutura local, a liberdade na aquisição de computadores de acordo com a maior vantagem (sejam eles com Windows, Linux ou MacOs), a liberdade de acesso dos usuários e de licenças de uso, a redução de intervenções locais de manutenção e a utilização de um banco de dados único, de forma a extinguir os problemas com inconsistências de cadastros de cidadãos e contribuintes. Busca-se em âmbito administrativo, uma solução composta não só por sistemas informatizados de última geração, mas também por serviços especializados que mantenham em produção/operação esses sistemas em um ambiente tecnológico adequado e de fácil manutenção, contemplando o acompanhamento técnico



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MATA
"Mata cidade da Pedra que foi Madeira"
Rua do Comércio, nº 495 – Centro – CEP 97410-000 – Mata (RS)
Fone/ Fax: 55 3259 1122
E-mail: prefeitura@mata.rs.gov.br
Site Prefeitura: www.mata.rs.gov.br

operacional (serviços de manutenção de sistemas, serviços de suporte técnico aos usuários, etc). Nesse panorama, diversas entidades públicas vêm se alinhado com a adoção de sistemas de última geração, como os pretendidos pela municipalidade, pautados na democratização do acesso por dispositivos móveis (tablets, celulares, notebooks), alta disponibilidade (24h, 7 dias por semana), na facilidade de manutenção e uso (remota, de qualquer lugar com acesso à internet e qualquer aparelho com Android, Linux, Windows ou Mac/iOS), na redução de custos (sem necessidade de investimentos locais com CPD) e na segurança da informação (garantida por robôs de backup e redundância). Atendendo esses quesitos básicos, atualmente vem despontando como solução mais moderna, a tecnologia de computação em nuvem.

Neste interim, conforme já exposto no termo de referência do certame, o ambiente computacional integralmente em nuvem já é amplamente utilizado por diversas instituições que integram a administração pública, tais como: Tribunais de Justiça (RS, SC e PR), Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Governo Federal (SEI, SICONV), isto é, a municipalidade pretende adquirir um sistema tecnologicamente superior e com maior segurança, agilidade, eficiência e inovação.

Outro fator preponderante a ser sopesado, especialmente no atual momento de surto epidêmico que atravessamos, em que o país encontra-se em situação de calamidade pública (Lei Federal nº 13.979/2020), é a possibilidade de encaminhamento de colaboradores para trabalho remoto (home office), sem a necessidade de comparecimento *in loco* na dependências da Prefeitura, inclusive dispensando manutenção em equipamentos e/ou servidores de dados.

Acentua-se, por oportuno, que tal opção encontra-se dentro do poder discricionário da administração, entendendo-se tal como a margem relativa de liberdade conferida pela legislação ao gestor público para que escolha, dentre as alternativas oferecidas, aquela que melhor atenda ao interesse público, possuindo, desta forma, espaço livre na apreciação da oportunidade e conveniência na expedição de atos administrativos, no caso em comento, o certame licitatório.

É de pontuar, por oportuno, que as Impugnantes, Dueto Tecnologia Ltda e Thema Informática Ltda, realizam uma extensa conceituação acerca dos princípios que devem reger as contratações públicas, mas deixam de especificar, contudo, quais elementos editalícios efetivamente restringem a competitividade ou direcionam o objeto.

Neste interim, da impugnação apresentada pela empresa Thema, infere-se o esforço para conceituação de princípios e normas aplicáveis as



contratações públicas, inclusive realizam contagem de processos licitatórios realizados em outros municípios, mas deixam de apontar precisamente eventuais pontos no texto do presente edital que não observam princípios legais.

Da leitura do termo de referência do edital licitatório (Anexo I), extrai-se cristalinamente os fundamentos que justificam o tipo e forma de contratação, bem como apontam sistemas semelhantes de outros poderes que também funcionam sob a mesma tecnologia, como, por exemplo, a ferramenta E-proc do TRF4, que possui funcionalidades e padrão tecnológico que facilitam o trabalhos de advogados e servidores públicos.

Registra-se novamente, que é *"discricionariade conferida ao gestor público combinada com as justificativas constantes no processo licitatório que a municipalidade, à vista dos princípios constitucionais, especialmente da legalidade e do interesse público, exigiu que os sistemas licitados sejam executados obrigatoriamente em sistema integralmente web"*.

Vale também lembrar, que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul de forma reiterada já decidiu ser discricionariade do gestor a escolha das ferramentas que melhor se ajustam a sua realidade local, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. RECURSO ADESIVO. DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATO E LICITAÇÕES. PERDA DO OBJETO EM RAZÃO DA ADEQUAÇÃO/MODIFICAÇÃO DO EDITAL – INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DA EXIGÊNCIA NO EDITAL DE USO DE PLATAFORMA 100% WEB – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO CARÁTER DE COMPETITIVIDADE DO CERTAME. ENCARGOS SUCUMBENCIAIS – REDIMENSIONAMENTO, EM RAZÃO DO DECAIMENTO MÍNIMO DA PARTE AUTORA. 1. Não prospera a tese do Município de Bento Gonçalves, no tocante à perda do objeto e conseqüente extinção da ação em razão da adequação/modificação do edital, uma vez que isto ocorreu após o ajuizamento do feito. Aliado a isto, o acatamento das modificações pelo município apenas reforça a tese da parte autora no ponto, motivo que poderia ensejar a procedência da ação, não a perda do objeto. 2. A exigência da plataforma 100% web configura Poder Discricionário do município e visa a acompanhar as tendências de modernização tecnológica não só do serviço público, mas de irreversível evolução na informática. Não fosse isso, a medida foi justificada pela Coordenadoria de Tecnologia de Informação e Comunicação, que apontou a economicidade ao município, bem como a praticidade e agilidade quanto aos processos de atualização de versões e processos de instalação e configuração de máquinas clientes. Alia-se aos motivos apresentados pela Coordenadoria de TI que o uso da plataforma web não demanda a utilização de máquinas com grande capacidade de processamento e de memória, tendo em vista que os dados são armazenados "em nuvem" o que, além de garantir maior segurança, possibilita que as atualizações ocorram de forma automática pela empresa que oferece a tecnologia. Diante destes motivos, motivos elencados, a exigência constante do edital, para que a plataforma seja 100% web, não se mostra ilegal. 3. Redistribuídos os ônus sucumbenciais. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. RECURSO ADESIVO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Apelação / Remessa Necessária, Nº 70081358251, Segunda Câmara Cível, Tribunal de



Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em: 31-07-2019) [grifei]

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LICITAÇÃO. PERDA DE OBJETO. NÃO CONFIGURAÇÃO. **PREGÃO PRESENCIAL. EXIGÊNCIA DE SOFTWARE EM PLATAFORMA TOTALMENTE WEB. ARGUIÇÃO DE DIRECIONAMENTO DE EDITAL. INOCORRÊNCIA.** 1. Perda de objeto suscitada pelo Ministério Público que não resta configurada. 2. De fato, pelo procedimento licitatório, a Administração Pública visa selecionar a proposta mais vantajosa para entabular contrato de seu interesse. Para tanto, é necessário permitir (e fomentar) a competição entre os interessados. Todavia, isso não significa que a Administração Pública não possa fazer exigências contratuais que, eventualmente, venham a restringir o espectro de competição, desde, é claro, que a exigência esteja justificada e atenda ao interesse público. **3. Hipótese em que o MUNICÍPIO DE CORONEL BICACO lançou o Pregão Presencial objetivando a contratação de empresa especializada para fornecimento de sistema informatizado de gestão, incluindo ainda serviços de instalação, migração de dados, treinamento, implantação, manutenção, garantia de atualização legal, atualização tecnológica e suporte técnico" e, para tanto, exigiu que o sistema fosse fornecido em plataforma "web", ou seja, de forma online, o que exclui do certame as empresas que trabalham com sistemas do tipo "desktop". Termo de Referência anexo ao Edital do certame que justifica, de forma suficiente, a necessidade do cumprimento de tal exigência, inclusive destacando a diminuição de custo operacional. Exigência que não se mostra despida de razoabilidade.** 4. Alegação de que há vício no edital, porque nele não consta a indicação do número de acessos necessários, o que impossibilitaria aos interessados quantificar o custo e elaborar orçamentos, que não se sustenta. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.(Agravo de Instrumento, Nº 70077245488, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 12-07-2018) [grifei]

Constata-se, finalmente, que o mercado de software's em plataforma integralmente "web", como já referido no Parecer nº 003/2020, é composto por diversas empresas que podem atender ao objeto do presente edital, tais como: PÚBLICA TECNOLOGIA, BETHA SISTEMAS, ABASE SISTEMAS E SOLUÇÕES LTDA e IPM SISTEMAS, ou seja, o argumento levantado acerca de eventual restrição de competitividade não se sustenta.

É de se verificar também, a contraditória alegação aduzida pela empresa THEMA, quanto à suposta "restrição de competitividade" e ao princípio da "livre competição", considerando que, analisando o contrato firmado pela mesma com o Município de Santa Cruz do Sul, **infere-se** que sequer realizou-se processo licitatório, sendo realizado processo de INEXIGIBILIDADE (Processo de Inexigibilidade nº 246/2019), isto é, no caso em comento a contratação se deu de forma direta, sob o argumento de ser "inviável a competição" no ramo. Portanto, conclui-se de forma inconteste que se a intenção do Município de Mata fosse o de contratar determinada empresa, teria seguido o exemplo de Santa Cruz do Sul.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MATA
"Mata cidade da Pedra que foi Madeira"
Rua do Comércio, nº 495 – Centro – CEP 97410-000 – Mata (RS)
Fone/ Fax: 55 3259 1122
E-mail: prefeitura@mata.rs.gov.br
Site Prefeitura: www.mata.rs.gov.br

Ante o exposto, **opino** pelo **indeferimento** das impugnações apresentadas pelas empresas DUETO TECNOLOGIA LTDA e THEMA INFORMÁTICA LTDA, relativamente ao Pregão Presencial 01/2020, eis que não se vislumbra qualquer ilegalidade e tampouco direcionamento/restrrição nas exigências mínimas constantes no Termo de Referência, devendo ser integralmente mantido o texto editalício vigente.

Sendo acatada esta decisão, **informe-se** às interessadas imediatamente.

É o parecer à consideração do Senhor Pregoeiro.

Mata, RS, 29 de maio de 2020.


Ruan Pablo da Silva Schütz
Assessor Jurídico
OAB/RS 102.375

Cleber G. Viego, Pregoeiro, no uso de suas atribuições legais, ocalhe o Parecer do Sr Ruan Pablo da Silva Schütz, Assessor Jurídico.

Mata-RS, 29 de maio de 2020.


Cleber Guerreiro Viegas
AGENTE ADMINISTRATIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MATA - RS