

**AO ILUSTRE PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO
- SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES - SML**

**REF.: EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 169/2022/SML/PVH
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 06.002976.2022**

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, estabelecida na Rua João Pessoa, 1183 - Velha, Blumenau - SC, 89036-001, inscrita no CNPJ sob o nº 00.165.960/0001-01, fundada nos termos do item 4.1. do ato convocatório, apresentar sua **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos

I - DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO EDITAL

A ora impugnante já havia impugnado anteriormente o presente edital no corrente ano, o qual restou suspenso para revisão e saneamento de uma série de irregularidades apontadas.

Contudo, com a republicação de um novo edital, surpreendentemente, foi detectada a manutenção de exigências que permanecem descumprindo normas legais, bem como individualizando as especificações do objeto, o que restringe demasiadamente a competição no procedimento licitatório a ser realizado.

Em vista disso, apela-se, em última instância, ao bom senso desses gestores, uma vez que, apesar de respeitar bastante essa municipalidade e acreditar na ausência de má-fé, buscará todas as medidas cabíveis para assegurar que o certame licitatório em referência seja enquadrado ao disposto em norma e possua efetiva competição.

Não há intenção em tumultuar o procedimento ou atrasar a realização da licitação, até porque bastará a esses gestores adequarem o edital em comento não apenas a um único modelo existente, mas, sim, aos modelos padronizados de especificações técnicas que permitam a ampla participação de todas as empresas do mercado.

II – DAS IRREGULARIDADES

II.1. Dos Atestados de Capacidade Técnica – Exigência de Parcelas Não Relevantes

O item Termo de Referência do edital (Anexo I) estabelece como condição de qualificação técnica e para fins de habilitação de licitantes, a apresentação de um ou mais atestados, deixando clara a imposição de exigências excessivas que extrapolam o sentido da norma e que visivelmente restringem demasiadamente a competição:

“2.1 Da qualificação Técnica para o Lote 01: 2.1.1 Atestado de Capacidade Técnica (declaração ou certidão) fornecido por pessoa jurídica de direito público, comprovando o desempenho satisfatório da licitante em contrato(s) pertinente(s) e compatível(is) em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

2.1.1.1 Entende-se por pertinente e compatível em CARACTERÍSTICAS o(s) atestado(s) que contemplem o serviço objeto da licitação, assim entendido o fornecimento de Licença de Uso com a prestação de serviço de configuração (parametrização), customização e manutenção de SOFTWARE EM PLATAFORMA WEB do Sistema Financeiro:

a) 1 (um) atestado para os Módulos de Planejamento, Orçamento, Financeiro, Contabilidade, Patrimônio/Almoxarifado;

b) 1 (um) atestado para o Módulo de Recursos Humanos.

2.1.1.2 Entende-se por pertinente e compatível em QUANTIDADE o atestado que comprove que a empresa prestou ou presta satisfatoriamente serviços com as especificações demandadas no objeto deste Projeto:

a) no atestado dos Módulos de Planejamento, Orçamento, Financeiro, Contabilidade, Patrimônio/Almoxarifado, o fornecimentos de, no mínimo:

a.1 - 150 (cento e cinquenta) usuários internos para todos os Módulos contido neste item;

a.2 - 800 (oitocentos) empenhos emitidos, mensalmente, para o Módulo Contabilidade;

a.3 - 200 Ordens Bancárias emitidas, mensalmente, para o Módulo Financeiro;

b) no atestado do Módulo Recursos Humanos, o fornecimento de, no mínimo:

b.1 - 150 (cento e cinquenta) usuários internos para o Módulo contido neste item;

b.2 - 5.000 (cinco mil) servidores gerenciados para o Módulo contido neste item;

2.1.1.3 Entende-se por pertinente e compatível em PRAZO o(s) atestado(s) que em sua individualidade ou soma de atestados concomitantes no período de execução (tendo sido os serviços/fornecimentos nos atesta - dos prestados no mesmo período), comprove que a empresa prestou ou presta satisfatoriamente serviços com as especificações demandadas no objeto deste termo, pelo período mínimo de 50% (cinquenta por cento) da vigência proposta, ou seja, pelo menos 06 (seis) meses de atuação;

2.2 Da qualificação Técnica para o Lote 2:

2.2.1 Atestado(s) de Capacidade Técnica (declaração ou certidão) fornecidos por pessoa jurídica de direito público, comprovando o desempenho satisfatório da licitante em contrato(s) pertinente(s) e compatível(is) em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, conforme delimitado:

2.2.1.1 Entende-se por pertinente e compatível em CARACTERÍSTICAS o(s) atestado(s) que contemple(m) o serviço objeto da licitação, no período de execução (tendo sido os serviços/fornecimentos nos atestados prestados no mesmo período), assim entendido o fornecimento de Licença de Uso com a prestação de serviço de configuração (parametrização), customização e manutenção de SOFTWARE EM PLATAFORMA WEB DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, com no mínimo, os seguintes módulos: Gestão do ISSQN, Administração Tributária, Atendimento Online ao Cidadão: Portal do Contribuinte, Domicílio Tributário Eletrônico.

2.2.1.2 Entende-se por pertinente e compatível em QUANTIDADE o(s) atestado(s) que, em sua individualidade ou soma de atestados concomitantes no período de execução (tendo sido os serviços/fornecimentos nos atestados prestados no mesmo

período), comprove que a empresa prestou ou presta satisfatoriamente serviços com as especificações no subitem anterior, com no mínimo:

a) 150 (cento e cinquenta) usuários internos ativos para todos os Módulos do Sistema Tributário;

b) 2.000 (dois mil) usuários externos ativos do Módulo de Gestão do ISSQN;

c) 10.000 (dez mil) empresas do Cadastro Econômico do Módulo Administração Tributária;

d) 50.000 (cinquenta mil) imóveis do Cadastro Imobiliário do Módulo Administração Tributária;

e) 50.000 (cinquenta mil) notas fiscais de serviços eletrônica emitidas, mensalmente.”

Da análise do requisito supramencionado, observa-se que a exigência editalícia possui graves irregularidades que afrontam à legislação nacional. Primeiramente, a norma legal alusiva às licitações públicas não permite ao edital indicar que a comprovação da qualificação técnica se dê por meio de determinado **número de notas fiscais, número de imóveis ou de usuários internos e externos ou, ainda, de um determinado número de empenhos e ordens bancárias emitidas por mês**. Muito menos se admite predeterminar como característica obrigatória que o software seja necessariamente “em plataforma WEB”.

As quantidades e características demandadas para comprovação pelo ato convocatório flagrantemente não se referem diretamente ao objeto licitado (softwares), que é, aliás, o único que deve ter a sua compatibilidade (e não igualdade) verificada no exame da qualificação técnica em licitações públicas conforme disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Na verdade, os quantitativos disciplinados no Anexo I do edital para fins de comprovação da qualificação técnica **se referem à operacionalidade dos referidos softwares licitados**, questões estas que, evidentemente, **deveriam ser avaliadas exclusivamente em prova de conceito e demonstração técnica dos**

sistemas em fase posterior E NÃO NA FASE DE HABILITAÇÃO a qual tem suas exigências limitadas pela norma vigente, bastando ver o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Isso fica ainda mais evidente na medida em que tais “quantidades” são listadas sem qualquer parâmetro referencial comprovado mediante estudo técnico amplo onde se demonstre serem parcelas relevantes e com valor significativo ao objeto licitado.

A constatação do erro do edital é flagrante na medida em que o objeto licitado discriminado no Anexo II-A traz, tanto em seu lote 01 quanto no lote 02, os serviços efetivamente pretendidos e para os quais deverão ser ofertados preços, quais sejam, **implantação dos sistemas, capacitação; suporte assistido, manutenção e licenciamento mensal dos sistemas.**

Com efeito, é nítido que o objeto licitado diz respeito aos sistemas e aos serviços a serem prestados (licenciamento, suporte, treinamento, implantação) **e não ao tipo de plataforma que foram desenvolvidos pelo fabricante (WEB) como absurdamente é exigido** ou então à quantidade de **notas fiscais, de imóveis ou de usuários internos e externos ou, ainda, de um determinado número de empenhos e ordens bancárias emitidas por mês!**

Todas essas características/quantidades inseridas pelo edital como necessárias à prova da qualificação técnica dos licitantes **NÃO** são parcelas que serão cotadas na proposta comercial a ser apresentada no certame licitatório, mas, apenas questões de cunho eminentemente técnico das ferramentas tecnológicas e que, caso sejam necessárias, devem ser objeto de prova de conceito, jamais ser medida na fase de habilitação, a qual se presta exclusivamente à avaliação da quantificação do licitante e não do bem a ser fornecido/licenciado, o qual é verificado na fase de proposta.

Nenhuma das exigências de quantidade dispostas como obrigatórias pelo Anexo I é efetivamente parcela do objeto licitado inexistindo qualquer valoração acerca destas, as quais sequer serão cotadas nas propostas de preços a serem apresentadas. Como visto, serão cotadas como parcelas: **implantação dos sistemas, capacitação de**

usuários dos sistemas, licenciamento mensal, suporte assistido, manutenção dos sistemas.

Por isso, a obrigação do atestado de capacidade técnica constar que a proponente **implantou e/ou que mantém em funcionamento sistema EM PLATAFORMA WEB** é condição que, claramente, **não se trata de parcela relevante do objeto autorizada em lei e de valor significativo**, mas, sim, da característica sobre o modo pelo qual o sistema foi originalmente desenvolvido pelo seu fabricante.

De igual modo, a quantidade de notas fiscais, número de imóveis ou de usuários internos e externos ou, ainda, de um determinado número de empenhos e ordens bancárias emitidas por mês **também não versam sobre parcelas de relevância e valor significativo ao objeto licitado, ÚNICA HIPÓTESE ONDE A NORMA PERMITE A FIXAÇÃO DE PARCELAS AOS ATESTADOS.**

Ademais, não há como se exigir sequer objeto idêntico, que dirá inserir na fase de habilitação que o atestado de capacidade técnica comprove EXATAMENTE o mesmo objeto licitado, **inclusive em características específicas**, as quais serão inclusive objeto de avaliação técnica em momento posterior e dentro do próprio certame. Por isso, deve-se necessariamente neste caso identificar **o que a lei define como “parcelas relevantes” a serem escolhidas para inserção no edital como exigência de habilitação.** Para isso, veja-se que o Parágrafo 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93:

“§ 1º do art. 30 - A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, SERÁ FEITA POR ATESTADOS FORNECIDOS POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, LIMITADAS ESTAS EXCLUSIVAMENTE ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;”

Do exposto, constata-se que as parcelas devem ser, obrigatoriamente, aquelas identificadas no edital como sendo de maior relevância e de valor significativo ao objeto licitado. No entanto, o tipo de sistema computacional (**em plataforma WEB**), além de irrelevante ao fim visado (gestão informatizada) já que inclusive 97% dos sistemas em operação não funcionam nesse formato, sequer detém preço significativo ao objeto licitado. A propósito, no Anexo II-A, que traz a lista dos itens licitados e cujos preços serão cotados, inexistente a indicação de cotação pelo licitante do preço de sistemas “em plataforma WEB” ou de quantidades de notas fiscais, número de imóveis ou de usuários internos e externos ou, ainda, de um determinado número de empenhos e ordens bancárias emitidas por mês

Não bastasse tamanhas ilegalidades, que devem ser objeto de urgente revisão já que **DISTORCEM as regras da fase de habilitação** a qual se destina ao exame da qualificação do LICITANTE e não de seu objeto (o qual será posteriormente avaliado), o item contestado indica ainda que o licitante terá que apresentar atestados que comprovem **o fornecimento de softwares nas áreas de maior relevância descrevendo a necessidade de comprovação de todo os módulos licitados!**

Em síntese, tais sistemas tidos como relevantes alcançam 100% dos módulos licitados, ou seja, representa **número bem superior a 50% das quantidades licitadas admitida pela jurisprudência nacional** e muitos deles sequer

possuem custo significativo ao objeto total, indicando mais uma vez o uso incorreto da lei pelo edital.

Sabe-se bem ser proibido se exigir a comprovação de qualificação técnica superior a 50% das quantidades do objeto licitado. No entendimento do TCU, o item impugnado **infringe** a jurisprudência nacional que admite até 50% do objeto como limite para exigências de qualificação técnica aos atestados e a própria lei, até porque vários sistemas descritos possuem valor pouco significativo em relação ao objeto licitado:

“CONSTITUI IRREGULARIDADE A EXIGÊNCIA, EM EDITAL DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL EM PERCENTUAL MÍNIMO SUPERIOR A 50% DOS QUANTITATIVOS DOS ITENS DE MAIOR RELEVÂNCIA DA OBRA OU SERVIÇO, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93”. (Processo nº 024.968/2013-7. Acórdão nº 3104/2013 – P, Relator: Min. Valmir Campelo).

“Acórdão 534/19 – TCU - Plenário

A exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos para comprovação de qualificação técnico-profissional deve ser feita somente nos casos em que os serviços/obras contratados envolvam alguma complexidade técnica.” Os atestados de capacidade técnica podem demonstrar a aptidão que a licitante tem para plena realização do objeto do certame. Cabe à Administração analisar em cada situação a real necessidade de se exigir quantitativos mínimos em suas licitações para se evitar a restrição de participação inclusive das microempresas e empresas de pequeno porte que possam vir a se interessar pelo certame. **MESMO QUANDO HÁ UM PERCENTUAL MÍNIMO, ESTE NÃO PODERÁ EXCEDER À 50% DO VALOR DO ITEM DE MAIOR RELEVÂNCIA DO CERTAME. Sendo assim, A ADMINISTRAÇÃO UTILIZANDO-SE DO SEU PODER DISCRICIONÁRIO PODERÁ UTILIZAR, SE NECESSÁRIO, O PERCENTUAL MÍNIMO NOS ATESTADOS SOLICITADOS, O PERCENTUAL PODERÁ VARIAR ATÉ 50%, E NÃO, NECESSARIAMENTE DEVERÁ SER DE 50%.**

Acórdão 3.663/16 – Primeira Câmara:

[...] Cabe destacar, aqui, que substancialmente contribuíram, de maneira bastante elucidativa, em especial, **OS EMINENTES ACÓRDÃOS 244/2015 E 3.663/2016, PROMULGADOS PELO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, VISTO TRAZEREM EM SEUS BOJOS O LIMITE DE QUANTITATIVO MÍNIMO DE 50%, PERTINENTE À EXIGÊNCIA ALUSIVA À CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EXARADAS NO ESCOPO DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL E PROFISSIONAL**, o que dirimiu às dúvidas que pairavam de forma nebulosa relacionadas ao percentual mínimo permitido nos tipo de contratações retrocitada.”

Acórdão TCU Nº 410/2006

“NO CASO VERTENTE, A EXIGÊNCIA DE QUE A LICITANTE TENHA EXECUTADO SERVIÇO NO MÍNIMO IGUAL AO OBJETO DO PREGÃO CONTRARIA ESSE ENTENDIMENTO, POR IMPOR ÀS INTERESSADAS CONDIÇÃO QUE EXTRAPOLA OS CRITÉRIOS RAZOÁVEIS DE SELEÇÃO, INVADINDO E FERINDO A COMPETITIVIDADE DO CERTAME.”

Pelas exigências aqui impugnadas percebe-se que a competitividade do certame está nitidamente restringida, já que diversas empresas detentoras de grande quantidade de atestados de capacidade técnica que, além de comprovarem a larga experiência na execução do objeto ora licitado, atendem integralmente às exigências legalmente estabelecidas, restarão impossibilitadas de participarem do certame.

É visível que o edital extrapolou os limites legais quanto às exigências de qualificação técnica dos licitantes. Boa parte das “parcelas” indicadas sequer se enquadram ao disposto em lei para se caracterizarem como relevantes e de custo mais significativo, que dirá passíveis de serem exigidas como comprovação em atestados de capacidade técnica. Segundo o Tribunal de Contas da União a respeito de situação similar:

“Acórdão 3257/2013-Plenário

Enunciado

Nas licitações destinadas à aquisição de licenças de uso de softwares já desenvolvidos, SE CARACTERIZADA A UNICIDADE E INDIVISIBILIDADE DE CADA ITEM LICITADO, NÃO HÁ QUE SE

ESTABELEECER ITEM OU PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.

[...] **7. A jurisprudência deste Tribunal é unânime em afirmar que as exigências de qualificação técnica, quer técnico-profissional quer técnico-operacional, DEVEM RECAIR SOBRE PARCELAS QUE SEJAM, SIMULTANEAMENTE, DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO.**

8. Além disso, tais requisitos devem ser demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação, SENDO DESARRAZOADA, COMO FORMA DE COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS LICITANTES, A EXIGÊNCIA EM EDITAL DE PERCENTUAIS MÍNIMOS SUPERIORES A 50% DOS QUANTITATIVOS DOS ITENS DE MAIOR RELEVÂNCIA DA OBRA OU SERVIÇO”

E mais, **as parcelas relevantes, ainda que legitimadas por lei a serem comprovadas, NÃO PODEM COMPREENDER TODO O OBJETO LICITADO tal como consta do presente edital**, mas, apenas àquelas de maior valor significativo, o que não foi obedecido pelo edital em referência, o que deve ser sanado por essas autoridades, sob pena de nulidade do procedimento licitatório pretendido.

Tais “parcelas” indicadas não se enquadram ao disposto em lei para se caracterizarem como relevantes já que precisariam ter **custo significativo** quando comparados aos demais. Entender de modo diverso é simplesmente ignorar o que se encontra explicitamente disposto em lei.

Com efeito, é inegável o equívoco do edital ao estabelecer características de funcionamento de um determinado produto como condição de habilitação (ou de quantidades que extrapolam o que a norma permite e que sequer se tratam das parcelas de maior relevância e valor significativo. Tais, condições, se assim aplicadas, são restritivas e ferem o caráter de isonomia que deve reger os certames públicos, nos termos do inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal, c/c o inciso I, do parágrafo 1º do artigo 3º da Lei 8.666/93, que diz ser vedado:

“I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo 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.”

A situação é grave e atenta contra a legalidade da licitação sendo indiscutível o vício apontado, o qual, caso não sanado, maculará a legalidade da disputa licitatória. A norma legal não prevê as exigências requeridas pelo edital e ao Administrador Público somente é dado fazer o que consta na lei.

Marçal Justen Filho¹, por sua vez, combate de forma veemente a inclusão de condições de habilitação que ferem o referido dispositivo constitucional:

“A CONSTITUIÇÃO NÃO DEFERE AO ADMINISTRADOR A FACULDADE DE, AO DISCRIMINAR AS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO, OPTAR PELA MAIOR SEGURANÇA POSSÍVEL. COMO JÁ SE AFIRMOU ACIMA, A CONSTITUIÇÃO DETERMINA QUE O MÍNIMO DE SEGURANÇA CONFIGURA O MÁXIMO DE RESTRIÇÃO POSSÍVEL.

[...]

NESTE PONTO É IMPERIOSO DESTACAR QUE A CONSTITUIÇÃO AUTORIZA APENAS EXIGÊNCIAS QUE CONFIGUREM UM MÍNIMO DE SEGURANÇA. PORTANTO, NÃO SE ADMITEM EXIGÊNCIAS QUE VÃO ALÉM DISSO. LOGO, A ADMINISTRAÇÃO NÃO PODERÁ RESPALDAR SEUS ATOS COM A INVOCAÇÃO DE QUE A EXIGÊNCIA AMPLIA SUA SEGURANÇA. É EVIDENTE QUE O MÁXIMO DE SEGURANÇA CORRESPONDERIA AO MÁXIMO DE RESTRIÇÃO. ESSA NÃO É A SOLUÇÃO AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO.”

A própria Constituição da República requer a avaliação das exigências de qualificação técnica, dentre elas os atestados de capacidade técnica, desde que as mesmas sejam indispensáveis à execução do objeto. Veja-se o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna:

“Art.37. [...]XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão

¹ Ob. cit. p. 337/338.

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 EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA INDISPENSÁVEIS À GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES.” (grifos nossos)

Diante disso, constata-se que a forma com a qual se impõe a apresentação dos atestados de capacidade técnica desprestigia a seleção da proposta mais vantajosa, real objetivo da licitação.

Com efeito, requer seja revisto o Anexo II do ato convocatório, adequando-o aos ditames legais vigentes, sob pena do fracasso do certame, o qual será ainda alvo das denúncias cabíveis aos órgãos de controle, uma vez que afrontadas as normas legais vigentes.

II.2. Softwares Desenvolvidos Nativamente em WEB

É incompreensível e, inclusive, surpreendente a insistência em se manter no Anexo II – Funcionalidades do Sistema - a exigência obrigatória de que os sistemas informatizados ofertados sejam desenvolvidos nativamente para a plataforma web.

É o que se depreende da justificativa constante da página 155:

“DA IMPOSSIBILIDADE DE SER SOMENTE DESKTOP OU PARCIAL WEB

Uma das estratégias adotadas é que os sistemas a serem contratados DEVERÃO SER OBRIGATORIAMENTE DO TIPO WEB EM SUA TOTALIDADE, não podendo inclusive ser emulado de forma alguma ou mesmo que algum dos módulos seja parcial para a WEB, sendo o principal motivo de tal exigência a pandemia, onde a Prefeitura não possui licenciamento VPN para todos seus usuários ou mesmo pessoal suficiente para fazer uma instalação de versão desktop em massa em casos de novos lockdown, garantindo dessa forma, acessibilidade ao sistema no sentido amplo.”

E tal questão se repete ainda na descrição das funcionalidades do módulo Valor Adicionado Fiscal (página 117):

“MÓDULO DE ACOMPANHAMENTO DO VALOR ADICIONADO FISCAL

(...)

157. Desenvolver o sistema em linguagem Web. Por questão de performance, os SISTEMAS DEVEM SER DESENVOLVIDOS EM LINGUAGEM NATIVA PARA WEB (Java, PHP, C# ou outra operável via Internet).

(...)

159. Navegar com o sistema sem A UTILIZAÇÃO DE QUALQUER RECURSO TECNOLÓGICO, COMO RUNTIMES E PLUGINS, exceto em 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;”

Segundo o edital, as soluções ofertadas precisariam ser desenvolvidas nativamente em WEB com base, pasmem, na possibilidade de ocorrência de uma nova “pandemia”, situação na qual a Prefeitura por não possuir licenciamento VPN para todos seus usuários ou pessoal suficiente para fazer a instalação de versão desktop em massa em casos de novos lockdown se veria supostamente sem acesso aos seus sistemas informatizados.

No entanto, com o devido respeito, tais justificativas são desprovidas de caráter técnico, uma vez que **a exigência dos sistemas serem “desenvolvidos nativamente em web” não se trata do funcionamento destes softwares em WEB, mas apenas do processo de como tal ferramenta foi construída em sua origem pelo seu desenvolvedor.**

Como já verificado pelo TCE-RS e recentemente pelo TCE-PR e TCE-SP a quase totalidade dos sistemas com funcionamento em WEB instalados no país **não são soluções desenvolvidas nativamente web.**

Note-se, ainda, que o edital em referência já havia sido retificado para retirar tal tipo de exigência, demandando o funcionamento dos sistemas em web. Contudo, inexplicavelmente restaram mantidos trechos sobre tal requisito tecnológico dispensável e que não influencia na operação dos sistemas em WEB.

Como dito, a questão ligada ao fato de o sistema ter sido **projetado e desenvolvido nativamente em WEB** não busca saber a finalidade do sistema, mas, sim, saber como ele teria sido fabricado, o que em nada importa ao interesse público, descaradamente revelando a inserção de uma característica do processo de fabricação do sistema e não o objeto atendido.

Todos os sistemas informatizados disponibilizados ao Poder Público pelo mercado de empresas licenciadoras já operam em nuvem mesmo não sendo desenvolvidos “nativamente” web, até porque o fato de ter sido fabricado “nativamente em web” se refere meramente ao processo de construção daquele sistema/software e não da operação em nuvem, que dirá ao atendimento das funcionalidades e finalidades dos sistemas de gestão pública.

A exigência de ser o sistema desenvolvido “nativamente em web” está atrelada à linguagem de programação utilizada pela fabricante dos softwares (PHP, JAVA, etc) **e não às vantagens e benefícios relacionadas à segurança, velocidade, desempenho entre outros, muito menos em relação à operação dos softwares em nuvem**, já que todos os disponíveis no mercado assim já o fazem, independentemente de terem sido fabricados “em ambiente web”.

A propósito, as respostas dadas por essa Prefeitura às impugnações acerca de tal tema distorcem os questionamentos, **apresentando a exigência dos sistemas serem desenvolvidos nativamente em web como sendo o funcionamento destes “em nuvem”, O QUE NÃO É VERDADE**. Sabidamente, a quase totalidade dos sistemas “em nuvem” instalados não são soluções desenvolvidas em PHP, Java, ou seja, **não são soluções nativamente web**.

De fato, o ato restritivo de solicitar sistemas “nativamente web” é simplesmente uma forma de eliminar a competição e impedir a participação de todas as empresas especializadas neste ramo de atividade que possuem sistemas em nuvem não desenvolvidos em fábrica em plataforma WEB.

E isso é importante dizer na medida em que desconstrói a justificativa apontada pelo edital para utilização de sistemas desenvolvidos nativamente em WEB com vistas a evitar problemas com uma hipotética nova pandemia, já que **mais de 9.000 entes municipais, dentre prefeituras, câmaras e fundações as utilizam atualmente sem quaisquer problemas de softwares não desenvolvidos nativamente em WEB.**

Salienta-se que a **questão em análise não se confunde com o armazenamento de dados e sistemas em nuvem.** Tanto sistemas “nativamente web” como “não nativamente web” podem estar armazenados em data center de responsabilidade de uma empresa contratada e serem operados por meio de navegadores da internet.

Portanto, não se trata o caso de uma escolha “discricionária” por determinada característica, mas, sim, da imposição de direcionamento a uma única solução informatizada e com base em requisitos de sua fabricação (como foi projetado) que não alteram a finalidade do que é pretendido. Não se trata de “livre iniciativa do mercado”, mas, sim, da imposição de um modelo de negócio de apenas uma empresa contrastando com 99% das demais sociedades que licenciam sistemas informatizados de gestão pública.

Veja-se o teor de recente decisão emanada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, quando questionado a respeito em recente manifestação de 04/10/2022:

“Outros fornecedores mundialmente reconhecidos também fornecem seus serviços em nuvem com diversas interfaces de acesso, incluindo aplicativos para desktop, como Telegram e Microsoft Teams, por exemplo. NÃO PARECE COERENTE PENSAR QUE FORNECEDORES DESSE

CALIBRE ARRISCARIAM SUA REPUTAÇÃO UTILIZANDO INTERFACES DESKTOP CASOS ESSA FORMA DE ACESSO ESTIVESSE EM DESUSO OU DEFASADA. Dessa maneira, salvo entendimentos divergentes, os quais respeito dentro da autonomia de pensamento dos profissionais da área, penso que são frágeis os argumentos que qualificam aplicações desktop como problemáticas, defasadas ou inseguras. **NÃO HÁ COMO DAR GUARIDA, PORTANTO, AO ARGUMENTO APRESENTADO PELO MUNICÍPIO (PEÇA 39, PÁGINA 6) DE QUE TECNOLOGIAS NATIVAMENTE WEB SÃO AS MELHORES DISPONÍVEIS NO MERCADO.**

(...) A DESCRIÇÃO DO ITEM PRATICAMENTE ELIMINA QUALQUER SOLUÇÃO QUE SEJA DESENVOLVIDA COM INTERFACE DESKTOP NAS PRINCIPAIS TECNOLOGIAS DO MERCADO, JAVA E MICROSOFT .NET, POIS AMBAS NECESSITAM DE RUNTIME PARA EXECUÇÃO.

O termo runtime é usado para um conjunto de recursos que permitem a comunicação com funcionalidades de baixo nível cujo acesso se dá de diferentes formas em diferentes sistemas operacionais. O uso desse tipo de recurso é muito comum em tecnologias modernas, pois permite que o software seja executado em diferentes sistemas operacionais sem que o desenvolvedor precise se preocupar com as características específicas de cada um deles. Além de acelerar o desenvolvimento, tal característica permite a redução dos custos na gestão do ciclo de vida do software. O MUNICÍPIO ALEGA QUE SE BUSCA EVITAR QUE O SISTEMA UTILIZE RUNTIMES POIS TAIS SOLUÇÕES “IMPORTAM EM RISCO DE TER QUE AUMENTAR A CAPACIDADE DO LINK, CUJA SITUAÇÃO IRÁ IMPORTAR NO AUMENTO DE CUSTOS PARA GERIR O SISTEMA DE GESTÃO”. POIS É JUSTAMENTE O CONTRÁRIO QUE SE OBSERVA: sistema acessíveis via navegador web tendem a consumir mais link

de internet porque a interface precisa ser carregada do servidor para o navegador a cada acesso, juntamente com os dados. Diferente disso, softwares desktop possuem todas as suas telas instaladas no dispositivo do usuário, permitindo a transferência de dados exclusivamente.

Contudo, ainda que a argumentação fosse plausível, possivelmente nenhum aumento de custo com link de internet seria comparável a eventual prejuízo. redundante da baixa competitividade do certame causada pela ocorrência de requisitos desnecessários.

(...) INICIALMENTE É SALUTAR ESCLARECER QUE SISTEMAS COM INTERFACE WEB NÃO SÃO EXECUTADOS 100% EM NUVEM, ISSO PORQUE A INTERFACE COM O USUÁRIO TEM SUA EXECUÇÃO NO NAVEGADOR QUE ESTÁ INSTALADO NO EQUIPAMENTO DO USUÁRIO. Categorias muito específicas de softwares podem rodar exclusivamente em nuvem, como os Webservices, por exemplo. Desse modo, ainda que essa característica seja possível para determinada classe de aplicações, NÃO ESTÁ EVIDENTE QUE A NECESSIDADE DO MUNICÍPIO SE BASEIA EXCLUSIVAMENTE NESSE TIPO DE SOLUÇÃO.

POR ESSE MOTIVO, É RECOMENDÁVEL QUE SEJA EVITADO O USO DO TERMO “100% EM NUVEM” E QUAISQUER VARIAÇÕES QUE PODEM LEVAR A INTERPRETAÇÕES CONFLITANTES POR PARTE DAS EMPRESAS INTERESSADAS EM PARTICIPAR DA LICITAÇÃO.

(...)Este item NOVAMENTE UTILIZA O TERMO “APLICAÇÃO WEB”. Conforme comentado no decorrer desta manifestação, o TERMO DEVE SER EVITADO PARA QUE SEJAM PERMITIDAS DIFERENTES TIPO DE APLICAÇÃO, E NÃO CONFUNDA OS LICITANTES COM A EXIGÊNCIA DE SOLUÇÕES QUE RODEM APENAS POR MEIO DE NAVEGADORES. (PROCESSO Nº 372407/22).

O entendimento do TCE-PR, como se observa, caminha no sentido de anular editais com tal tipo de especificação, o que deve ser levado em conta por esses administradores já que a impugnante irá até as últimas instâncias para alterar as exigências ora contestadas.

Vale ressaltar, ainda, que também no corrente ano de 2022 o **TCE-RS identificou esta mesma questão** nos autos do Processo nº 1500-02.00/22-9:

Processo nº 1500-02.00/22-9

GABINETE DO CONSELHEIRO ALGIR LORENZON

DATA: 03/02/2022

“[...] Ato contínuo, o Serviço de Apoio e Suporte Operacional e Técnico, mediante a Informação nº 03/2022 – SASOT-I (peça 4088758), passou à análise da matéria.

QUANTO AOS ASPECTOS SUSCITADOS PELA REPRESENTANTE (EXIGÊNCIA DO FORNECIMENTO DE UM “SISTEMA EM NUVEM DESENVOLVIDO 100% NATIVAMENTE EM WEB), O SASOT INFERIU, IN VERBIS:

Nessa questão, ENTENDE-SE QUE A EXIGÊNCIA DO FORNECIMENTO DE UM SISTEMA NATIVAMENTE WEB, COM FUNCIONAMENTO SEM O USO DE EMULADORES, É RESTRITIVA.

Se a Administração deseja operar seu sistema por meio de navegadores da internet (Chrome, Firefox ou Edge, por exemplo), O FATO DE EXISTIR UM EMULADOR NÃO ALTERA DE FORMA SIGNIFICATIVA A EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO: ELE CONTINUARÁ OPERANDO O SISTEMA POR MEIO DE TAIS SOFTWARES (OS SUPRACITADOS NAVEGADORES). Ou seja, ainda que os sistemas nativamente web sejam mais modernos, NÃO SE VISLUMBRA VANTAGEM RELEVANTE PROPORCIONADA PELA RESTRIÇÃO TÉCNICA IMPOSTA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, MAS APENAS AFRONTA AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO.

Por oportuno, SALIENTA-SE QUE A QUESTÃO EM ANÁLISE NÃO SE CONFUNDE COM O

ARMAZENAMENTO DE DADOS E SISTEMAS EM NUVEM. TANTO SISTEMAS “NATIVAMENTE WEB” COMO “NÃO NATIVAMENTE WEB” PODEM ESTAR ARMAZENADOS EM DATA CENTER DE RESPONSABILIDADE DE UMA EMPRESA CONTRATADA E SEREM OPERADOS POR MEIO DE NAVEGADORES DA INTERNET.

TENDO EM VISTA QUE A REFERIDA EXIGÊNCIA TÉCNICA PERMITE, DE FORMA INJUSTIFICADA, QUE APENAS LICITANTES QUE COMERCIALIZAM SISTEMAS NATIVAMENTE WEB POSSAM PARTICIPAR DO CERTAME, ENTENDE-SE QUE EXISTE AFRONTA AO DISPOSTO NO INC. I, §1º DO ART. 3º DA LEI 8.666/1993 E, CONSEQUENTEMENTE, A DENÚNCIA É PROCEDENTE”.
(peça 4088758 – grifos meus e do original)

A unidade técnica do TCE-RS identificou como restritiva a exigência do fornecimento de um “sistema em nuvem desenvolvido 100% nativamente em web”, já que o fato de existir um emulador não altera a experiência do usuário pois ele continuará operando o sistema por meio de navegadores. Em suma, **não há vantagem relevante, mas apenas afronta ao caráter competitivo da licitação.**

E mais, nas palavras da área técnica do TCE-RS, **a exigência em questão não se confunde com o armazenamento de dados e sistemas em nuvem**, já que tanto sistemas “nativamente web” como “não nativamente web” podem estar armazenados em data center de responsabilidade de uma empresa contratada e serem operados por meio de navegadores da internet. **MAIS CLARO IMPOSSÍVEL!**

Em síntese, o **funcionamento destes não se encontra atrelado a essa característica, nem muito menos os tornam mais eficientes ou econômicos ao ponto de se colocá-los como obrigatórios.** Do contrário, seria impossível que

milhares de entes municipais, inclusive todas as capitais nacionais, conseguissem atualmente operar seus sistemas informatizados.

A alegação de serem os tradicionalmente utilizados “inseguros” soa, inclusive, como afirmação destituída de técnica e respaldo probatório já que simplesmente coloca 97% dos entes municipais como optantes há anos desses sistemas “ultrapassados” e “sem segurança”. Um absurdo!

Nesse passo, a exigência de que os sistemas de gestão **devem ser desenvolvidos em linguagem nativa para WEB**, sem a possibilidade de aplicações tradicionais escancara a restrição à competição, retirando a totalidade do mercado, à exceção de uma empresa.

O Tribunal de Contas de São Paulo também já 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 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 (...) [...] 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.

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 97% 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 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.

A exigência de que a solução tecnológica informatizada de gestão pública seja desenvolvida obrigatoriamente em linguagem WEB, além de surpreendente, retira do certame diversas 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.

Sobre o assunto é pertinente transcrever ainda a decisão do **Tribunal de Contas de Minas Gerais**, onde inclusive se examinou a exigência de linguagem WEB em edital (Processo n.º 887853):

“Para qualquer desenvolvedor de software, seja ele, em qualquer linguagem, é de conhecimento que a arquitetura geral de “comunicação” entre aplicativos e plataforma, NÃO INTERFERE NO SEU “INTER-RELACIONAMENTO” NA FORMA DE APRESENTAÇÃO/EXECUÇÃO PARA O USUÁRIO, FRENTE AO DESENVOLVEDOR DE ATIVIDADES AFINS, ou seja, não há conflito nos itens.

O interfaciamento gráfico, informado “preferencialmente” no item 16, norteia-se o ambiente de rede de informática da Prefeitura Municipal de [...] e, sobretudo, O ITEM NÃO INTERFERE NA FUNCIONALIDADE/OBJETIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. DE UMA FORMA DIRETA E OBJETIVA, OS ITENS 2 E 23 APENAS INFORMA, CONFORME A PLATAFORMA OFERECIDA PELA LICITANTE (WEB OU DESKTOP), SERÁ EXIGIDO O MÍNIMO DE CONFIGURAÇÃO COM O AMBIENTE DE REDE DE INFORMÁTICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE [...] (Servidor/Terminal).”

Nem se alegue, ainda, a questão do preço (economicidade) a justificar tal escolha, pois, caso sejam mais dispendiosas as demais opções viáveis no mercado estas fatalmente então não conseguirão apresentar preços mais vantajosos na licitação. E note-se que isso **em nada alterará as condições dos softwares implantados, as**

especificações técnicas, sua qualidade ou eficiência ou a responsabilidade da empresa contratada, a qual assumirá os ônus pertinentes.

Por se tratar de discussão técnica, tais exigências passam ao leigo a impressão de serem obrigações legais ou utilizadas em massa, porém, lamentavelmente, são apenas requisitos pinçados para restringir a participação de empresas, o que resulta em condenável prejuízo ao interesse público.

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? Óbvio que não! Ademais, quando se exige que **os sistemas devem “rodar” e ser desenvolvidos em linguagem nativa para Web** retira-se da disputa as demais soluções do mercado alternativas ao ambiente WEB, as quais executam normalmente o acesso aos dispositivos móveis em milhares de Prefeituras e Câmaras.

Por isso, com o devido respeito, é preciso se fazer o presente registro, o **qual serve como um último alerta a essa gestão municipal em relação ao que se pretende adquirir com a realização do presente certame licitatório**, notadamente quando se constata que as especificações exigidas ao objeto descrito no Anexo II trazem forte indício de direcionamento a uma única empresa do mercado (ainda que sabidamente sem intenção).

É PRECISO SE DIZER A VERDADE: NÃO HÁ LARGA UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS “NATIVOS WEB”, quando muito, há, sim, a existência de alguns contratos nesse sentido, todos firmados com a mesma empresa, derivados de licitações sem competição. Há de fato a larga utilização de falácias técnicas para convencer alguns entes municipais acerca de falsa vantagem operacional de determinadas soluções, o que apenas impõe um modelo de negócio privado, elimina competição e traz prejuízo ao erário.

Sendo assim, requer-se a atenção dessa respeitada entidade para que o edital ora pretendido se adeque ao padrão nacional e que viabilize as soluções tradicionais

permitindo a participação das empresas do mercado e não apenas a uma única empresa.

III - DO PEDIDO

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade desse prestigiada Prefeitura, **REQUER SEJA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, em respeito à legalidade e, principalmente visando a tão almejada ampliação da competitividade para seleção da proposta mais vantajosa.

Pede deferimento.

Porto Velho, 17 de novembro de 2022.

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS
TOMAZ DE AQUINO RODRIGUES DE FREITAS
DIRETOR REGIONAL
CPF: 039279542-68
IDENTIDADE: 2863020 SSP/PA
TELEFONE: (91) 98405-1864
E-MAIL: TOMAZ.FREITAS@GOVBR.COM.BR

ARQUIVOS ENVIADOS EM ANEXO ALÉM DESTES VIA E-MAIL

- 1. ATA DE REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA GOVBR;**
- 2. ESTATUTO SOCIAL DA GOVBR**
- 3. CARTEIRA DE IDENTIDADE DO DIRETOR REGIONAL SR. TOMAZ DE AQUINO RODRIGUES DE FREITAS**