

Análise de Peça Impugnatória

A/C

Ilmo. Juliano Grimme
Departamento de Licitações
Prefeitura Municipal
São João Batista - SC

São João Batista, 19 de junho de 2020.

Cuida-se de impugnação ofertada por IPM Sistemas Ltda. contra os termos do edital de licitação nº 052/PMSJB/2020, onde se alega, em linhas gerais, uma série de questões técnicas que, no entendimento da impugnante, são restritivas da competitividade.

Neste sentido, tendo sido provocado pela Administração Municipal – na qualidade de empresa prestadora de serviços nos sistemas que servem aos seus entes pelo processo 35/2016-PR, a me manifestar quando da análise dos requisitos técnicos apresentados com face a realmente eliminá-los ou não do certame, o faço não sem antes evidenciar cada ponto oferecendo o que melhor couber ao quesito de competitividade ampla e opinando do que a meu ver seja o melhor para o município.

Destacamos, da leitura da peça impugnatória, os seguintes itens suscitados pela impugnante como restritivos da competitividade:

- a) Exigências de certificações ISO/SOC;
- b) Aglutinação indevida de objetos;
- c) Restrições decorrentes de itens inerentes aos requisitos de tecnologia;

A) DAS EXIGÊNCIAS DE CERTIFICAÇÕES INTERNACIONAIS DE QUALIDADE.

Existe uma tendência de alguns segmentos do mercado de diminuir a importância da Administração Pública, tentando equipará-la a um tomador de serviços comum, cujos interesses, caso desrespeitados, implicariam mero dissabor *inter partes*.

Análise de Peça Impugnatória

Ocorre que, como bem leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, a atividade administrativa goza de prerrogativas, derivadas da supremacia do interesse público sobre o privado, dentro da ótica de que o interesse público é indisponível.

Essas prerrogativas devem ser interpretadas e valoradas de acordo com o princípio da eficiência administrativa, alçado a princípio constitucional a partir de 1998, que passou então a se configurar como um axioma que irradia seus valores para todo o ordenamento jurídico.

Há inclusive uma tendência de se tornar a administração pública gerencial, estratégia, além de meramente operacional, e nesse desiderado a novel licitação de softwares de gestão ganha especial relevo, pois será o ponto de partida de uma nova visão, focada mais em resultados do que em rotinas, mais em efetividade que em processos.

Daí que, ao fazer a publicação do novel edital de licitação, a administração pública efetivamente primou pela excelência em qualidade, assegurando que todas as prerrogativas afetas à supremacia do interesse público fossem respeitadas, sem, porém, comprometer a competitividade.

Justamente por isso foram exigidas as certificações ISO e SOC referidas no termo de referência, e para um melhor entendimento da ratio decidendi quanto a este ponto, é oportuno retomarmos o equivocado raciocínio acima exposto, de que a mitigação da relevância da administração pública enquanto tomadora de serviços seria necessária e indispensável, para ampliação da competitividade.

Ora, analisemos os impactos primários da contratação ora pretendida: **uma pessoa jurídica de direito privado passará a ser a detentora de TODOS os dados públicos, e passará a ser a exclusiva responsável por todo o background tecnológico que suportará a execução de serviços essencialmente públicos e indelegáveis.**

Assim, atividades típicas da administração pública, caracterizadoras de serviços públicos essenciais e contínuos passarão a depender, quase que exclusivamente, de uma estrutura tecnológica vinculada a pessoa jurídica de direito privado.

Consegue-se imaginar a relevância disso? Consegue-se imaginar todas as implicações daí derivadas?

A administração pública delegará a particulares a gestão, acesso, guarda e a possibilidade de manipulação direta de dados públicos! Todo o histórico e dados públicos passarão a ficar hospedados em ambiente nuvem, o qual por

Análise de Peça Impugnatória

motivos de segurança terá acesso apenas via camada de aplicação à administração pública.

Isso é de uma gravidade técnica e jurídica extraordinárias, aptas e suficientes a exigir medidas efetivamente adequadas e concretamente firmes no sentido de se assegurar confiabilidade, integridade, segurança, acessibilidade e uma arquitetura técnica adequada ao armazenamento de dados públicos.

E justamente em face dessa contratação de solução tecnológica em nuvem, todas estas certificações se fazem necessárias, porquanto comprovam efetivamente a existência de estrutura em nuvem, em contrapartida a soluções tecnologicamente inferiores em termos de arquitetura, segurança, transparência e acessibilidade.

Aliás, qualquer empresa que possua um ambiente verdadeiramente nuvem pode possuir, com facilidade, tais certificações, de modo que, longe de representarem requisito restritivo, indicam o básico que uma nuvem pública deve possuir.

Por outro lado, a administração pública não deteria condições técnicas de executar aferições de todos os requisitos e condições de uma nuvem pública com presteza, eficiência e, principalmente, baixo custo, durante toda a execução contratual.

Seriam necessárias semanas e semanas de análises técnicas, para que efetivamente todos os requisitos tecnológicos, de segurança, consistência, altíssima disponibilidade, redundâncias e acessibilidade fossem confirmados, e mais que isso, deveria haver, durante toda a execução contratual, avaliações periódicas de manutenção de tais ambientes tecnológicos.

Isso tornaria ineficiente e impraticável uma contratação de alto nível, encarecendo-a demasiadamente, e foi pensando nisso que houve a publicação da Portaria nº MP/STI 20, de 20/06/2016 (acessível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/963-p20-2016>), que, derivada de diversos estudos e análises técnicas de altíssimo nível, estabeleceu padrões técnicos para contratações públicas.

Dita portaria, de caráter cogente e aplicável supletivamente à esfera municipal, é baseada em diversos elementos técnicos e estudos aprofundadíssimos, e vale repetir: as certificações são o mínimo que se pede, em termos de segurança, acessibilidade, confiabilidade, etc., e eliminam diversas preocupações da administração pública.

Análise de Peça Impugnatória

Do contrário, seria necessário indicar-se mais de quatrocentos requisitos técnicos afetos à conceituação de nuvem, e que necessitariam ser aferidos em sede de demonstrações técnicas para comprovação .

Ademais, existem diversos provedores de nuvem pública no país que operam com tais certificados: Google, Microsoft, Amazon, etc. Bastaria uma simples consulta via internet para verificar-se que há um sem-número de empresas que fornecem tais serviços, não havendo, portanto, limitação de competitividade alguma *in casu*.

Tendo pesquisado rapidamente sobre, pude aferir que em um contrato de mais de R\$ 200 mil/ano, qualquer microempresa contrata, em menos de trinta minutos, um ambiente de nuvem pública em qualquer desses provedores, a um custo mensal inferior a R\$ 100,00, e atende à exigência editalícia.

No ambiente google, que possui todas as certificações requisitadas, por exemplo, cada gigabyte de armazenamento custaria módicos US\$ 0,17 (dezessete centavos de dólar):

Ou seja, a dados de hoje, com o servidor em espaço de 103Gb e mais 60Gb de Backup, teríamos algo de \$27.71 dólares de investimento que em conversão direta demandam a irrisória importância de R\$ 147,69, ao que qualquer proponente interessada poderia ter acesso a uma plataforma de armazenamento com todas as certificações requisitadas, de modo que pode-se até falar em teimosia empresarial, mas jamais em restrição de competitividade.

Aliás, há várias outras plataformas disponíveis, a custos baixíssimos no mercado, cabendo a qualquer interessado, ainda que microempresa, a contratação de qualquer desses serviços, como insumo da prestação de serviços.

Portanto, convenhamos: a impugnante tumultua algo que é simples...

Primeiro, porque as exigências de certificação ISO e SOC encontram ressonância nas melhores práticas de governança e contratação de soluções de T.I., conforme a Portaria nº MP/STI 20, de 20/06/2016 (acessível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/963-p20-2016>).

Segundo, que qualquer empresa possuiria condições de, rapidamente, contratar serviços de nuvem pública junto a dezenas de empresas que prestam tal serviço em território nacional, a um custo baixíssimo, tais como Google, Amazon, Microsoft, IBO, Oracle, dentre tantas outras.

Análise de Peça Impugnatória

E nem se diga que a administração pública deve abrir mão de níveis altíssimos de garantia, pois se trata in casu de serviço de altíssima relevância e responsabilidade, talvez o serviço técnico de maior responsabilidade a ser contratada pela administração pública!

A situação é tão delicada que há crimes tipificados no Código Penal, a exigir um cuidado redobrado da administração pública:

“Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000))

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Art. 313-B. Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)”

Em suma: do que foi até aqui exposto, só não obtém um ambiente estruturado em nuvem pública, com as certificações requisitadas, quem não quer.

E não é demais lembrar que nenhum software de gestão precisa ter qualquer certificação, mas apenas e tão somente o ambiente nuvem.

Ademais, a licitação permite, basicamente, a participação de dois tipos de empresas:

1 - Empresas que possuam nuvem pública própria, estruturada de acordo com as normas ISO e SOC requisitadas (o que demandaria alto investimento);

2 - Empresas que, sem possuir nuvem pública própria estruturada de acordo com as normas ISO e SOC, contratem tal serviço como insumo subjacente a um custo notória e publicamente baixíssimo (se comparado ao valor

Análise de Peça Impugnatória

máximo admitido), e ofertem proposta com altíssimo nível de competitividade financeira;

Ou seja, qualquer interessado pode participar do certame.

Não há, assim, qualquer restrição de competitividade, já que a adoção dos referidos padrões sequem as melhores práticas, definidas em ato administrativo pautado em laboriosos estudos e análises, e tal insumo é obtido no mercado de modo fácil e rápido por qualquer empresa, dado o altíssimo nível de padronização e disseminação do uso de tais tecnologias.

Alega ainda que tal exigência excluí do certame qualquer licitante. UMA INVERDADE e total MÁ FÉ agir assim. Conheço empresas que possuem estas creditações e não somente uma.

E na mesma linha de indução ao erro, fala sobre comprovação de aptidão que nada tem a ver com este ponto do edital.

Ademais incorre em desrespeito e ofensa à equipe que o produziu ao afirmar: **“ A respectiva exigência inclusive para reforçar a lógica que está por trás...que o presente edital encontra-se direcionado...”** (grifo meu)

Afirma ainda a impugnante e bem se vê no link: <https://www.acate.com.br/noticias/ipm-sistemas-de-gestao-publica-conquista-a-certificacao-mps-br/> - notícia de 17/12/2012, “...possui qualidade baseada em modelos e normas internacionais – MPS.BR (Acrônimo para Melhoria de Processo de Software Brasileiro)..que de per si trabalha na validação do processo do ciclo de vida do software e suas emendas com normas ISO/IEC. **Se ainda válidos, apresente-os!**

Haja presente por último que a impugnante diz ser empresa: “Pioneira no País no desenvolvimento da tecnologia 100% cloud computing destinada exclusivamente à gestão pública... E Atua há mais de 20 anos no mercado de tecnologia e possui centenas de clientes em todo o Brasil.”

Uma reflexão: Com tantos anos, com pioneirismo e ainda com tal expertise a impugnante não tem certificação alguma?

Querendo dar ainda mais condições à competitividade – uma vez que prova-se existente, vendo tudo que expus como tecnólogo e analista de sistemas que sou, ainda assim julgar procedente, a Administração **pode abrir mão deste ponto e suprimir as certificações** TENDO EM MENTE SEMPRE, deixar de querer saber para onde irão os dados que sairão de suas mãos. Um típico dizer: Quem pegar os dados que se vire com eles.

Análise de Peça Impugnatória

B) DA AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS.

De acordo com o entendimento da impugnante, o fato de se exigir integração entre lotes implicaria direcionamento e restrição da competitividade.

Afirmam que “Nenhuma empresa que tenha vencido o lote I, poderá fornecer B.I/Indicadores, para acessar banco de dados controlado por empresa que tenha vencido o Lote II”.

Isso é inverídico.

O termo de referência previu, nos itens 5.24 e 5.25, formas padronizadas e objetivas de intercâmbio de informações não somente entre sistemas de lotes distintos, mas também de sistemas desenvolvidos por qualquer outra empresa, e cujos dados sejam de interesse da administração pública:

“5.24. A solução ERP deve possuir capacidade de integração com outros bancos de dados, gerando relatórios via web services com uso de API's que combinam dados de bancos de dados de terceiros com dados do próprio banco de dados da solução.

5.25. A solução ERP deve possuir capacidade de exportar, via fonte de dados, informações para que outros sistemas de informação possam gerar bancos de dados.”

Portanto, ao contrário do que referiu a impugnante, a comunicação entre sistemas de lotes distintos é sim válida e viável, sendo inclusive padronizada em nível de mercado.

Para este item, se desejar a administração **pode abrir mão do mesmo em um ou outro lote no que recomendo do Lote II – Educação** e o faço por julgar que o gestor da administração com o portal terá muito mais informações a aferir (por ter mais sistemas) do que o gestor educacional.

C) DAS RESTRIÇÕES DECORRENTES DOS REQUISITOS DE TECNOLOGIA.

A presente licitação visa uma quebra de paradigma.

Após três décadas de uso de sistemas baseados em tecnologia desktop, a administração pública visa a contratação de tecnologia de ponta.

Análise de Peça Impugnatória

Quanto ao item 5.1, ao suscitar que compete “ao fornecedor do sistema o controle operacional” das ações de dimensionamento dos ambientes nuvem, a impugnante sobreleva o interesse privado, em detrimento do interesse público.

Com efeito, a administração pública não deseja ficar refém de soluções com dimensionamento manual, que permitam ao fornecedor cobrar por aumento de capacidade de processamento, sob alegação futura de que houve modificação de custos.

A administração pretende contratar elasticidade de capacidade de processamento virtualmente ilimitada, pois cabe ao contratado, no legítimo interesse da administração pública, dispor de equipamentos que, durante todos os quarenta e oito meses, se demonstrem aptos e capazes de suportar as demandas de processamento/requisição sem perda de performance.

Um exemplo disto pode ser o cálculo do IPTU ou a geração mensal da folha de pagamento. Durante o ano no primeiro caso ou mês no segundo, demanda-se pouco processamento, porém no mês de cálculo e no mês dos últimos dias de retirada do IPTU ou ainda nos últimos dias do mês, quando do cálculo da folha e envio de arquivo ao banco, ocorre um significativo aumento de processamento, consumo de memória. Por isso a exigência de não termos máquina estática, outrossim que aumente poder de processamento quando da demanda.

Vê-se com este exemplo claramente a afronta que a impugnante ofereceu ao afirmar inclusive em grifo que “...o município em nada se beneficiará...com a elasticidade automática...”

Aqui sobreleva-se o interesse público, evitando-se gastos adicionais durante o contrato.

Sobre o item 5.23, que cuida da ferramenta de machine learning, cuida-se de conceito que, ao contrário do que refere a impugnante, está sim diluído no objeto contratado, porquanto representa requisito do padrão tecnológico da plataforma, e não uma especificação técnica exclusiva de determinado módulo.

E como a solução pretendida não é estática, permitindo à administração pública criações tecnológicas com geração de scripts, novos cadastros, telas, rotinas e funcionalidades, o engine de inteligência artificial potencializará e maximizará este resultado.

Cuida-se, em verdade, de uma mudança de paradigma, onde a administração pública deixa de ser refém de tecnologias prontas, e liberta-se do pagamento de horas técnicas, para se tornar um protagonista na criação do seu próprio e exclusivo ERP.

Análise de Peça Impugnatória

Pensemos num sistema onde a machine learning conta (por câmera ou outra forma de ingresso) a quantidade de alunos que passaram para a aula na escola. Ao fazer isto e ver que numa escola de 1000 alunos 120 não foram a aula, serão 120 refeições a menos, 120 pais ou responsáveis que receberão aviso nos seus smartphones de que os filhos não foram a aula e 120 faltas computadas contra 880 presenças automaticamente inseridas no diário do professor.

Para uma administração que cada vez mais vem se modernizando e mostrando à população os seus progressos (Mídias Sociais) e eu sou acompanhante e ator deste cenário (sala do Empreendedor, Abertura e consulta de Protocolos a partir de casa ou escritório...), vejo como imprescindível esta ferramenta.

Assim recomendo **manter este requisito** do edital uma vez que Inteligência Artificial já a vemos aplicada em vários pontos e com consequente previsão de redução de custos.

Quanto ao item 5.27, a impugnante **incide em clara e ingênua contradição**, ao primeiro referir que certificados A1 não podem ser criptografados, e em seguida citar o padrão ICP Brasil, que refere justamente o contrário, literalmente.

Tendo presente o próprio contradito, **não merece prosperar a retirada deste item.**

Quanto ao item 5.28 novamente a impugnante tenta fazer-se em MÁ FÉ indutiva ao erro, quando diz que: "...obriga a existência de uma função que permita realizar alteração dos dados..." O que se está pedindo é em outras palavras que o sistema TENHA AUDITORIA nos cadastros principais dos sistemas e que o usuário saiba que está em constante AUDITAMENTO.

Prezo, **pela não retirada deste item**, uma vez que sem auditoria quaisquer um ou qualquer usuário pode a bel prazer mexer nos dados do sistema e sem se saber auditado pode alegar que houve invasão de privacidade quando estava cadastrando ou alterando dados cadastrados, **ou pela retirada parcial** ao que em últimos casos o que pode ser suprimido é onde se lê: *O sistema deve mostrar uma timeline, diretamente no cadastro e sem acesso a novas telas, indicando o histórico de alterações*

Quanto ao item 5.30, cuida-se de requisito simples, objetivo, mas de alcance efetivamente extraordinário.

Análise de Peça Impugnatória

É que, como dito acima, cuida-se de quebra de paradigma! A administração pública passará a ser um ator de desenvolvimento de suas próprias aplicações adicionais, dispensando-se o pagamento de horas técnicas e uma submissão do interesse público a cronogramas empresariais de desenvolvimento.

E não se trata de algo vago: scripts nada mais são do que roteiros, ou seja, rotinas com sucessão lógica de etapas. Cuida-se de conceito padronizado tecnicamente no mercado, dispensando explicações, **embora fosse legítima a solicitação de esclarecimentos**, devido às "...muitas dúvidas e incertezas quanto ao atendimento do item descrito acima." que poderia ter sido feita pela impugnante, resolveu impugnar simplesmente. Melhor tumultuar que resolver.

Esse script, uma vez criado, deve ser autônomo, podendo ser utilizado tanto junto aos sistemas componentes do ERP quanto a outros sistemas, via API's que também representam outro conceito técnico padronizado no mercado.

Ainda mais: Quando da integração com as outras aplicações ou elas devem se integrar à nossa ali é o momento de os programadores de cada aplicação se conversarem e esmiuçarem do que precisarão em termos de scripts ou as sintaxes. Assim, não podemos engessar o sistema da administração mas permitir se for o caso e pertinente e com as devidas ciências as futuras integrações. Hoje já é assim.

Temos por exemplo um sistema de terceiros que é o controle de jazigos (hoje inoperante, mas que pode voltar) e este seria passível de integração com o Tributário (terrenos e construções do cemitério passível de cobrança de taxa de inumação ou exumação.)

Outro exemplo também do tributário é o georeferenciamento que quando entregar os dados precisará se integrar com o sistema tributos.

Aliás, é espantoso que a impugnante, sedizente pioneira em tecnologia nuvem para gestão pública, desconheça o que seja API.

Vai, então, o link wikipédia, para esclarecimento:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Interface_de_programa%C3%A7%C3%A3o_e_aplica%C3%A7%C3%B5es.

API não é um termo "vago", é um termo "básico".

Dessa forma não vejo próspera a impugnação deste item

Análise de Peça Impugnatória

Concluindo esta análise, com todo respeito à impugnante, porém mais apreço ainda e buscando o melhor vindouro para a Administração Municipal a fim de que não venha sofrer novos contratempos ou incorra em prejuízos pela não continuidade ou alguma inconformidade no certame e certo de haver colaborado tecnicamente para que haja a melhor solução, atenciosamente subscrevo-me,



ON-LINE Suporte e Sistemas Ltda – ME

Fábio Mendes de Jesus

Tecnólogo em Análise e Desenvolvimento de Sistemas

Diretor Executivo