



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Processo: 0020.0002367/2020
Requerente: IPM Sistemas Ltda

Trata-se da análise ao Pedido de Impugnação ao Edital interposto por IPM Sistemas Ltda, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ sob o n.º 01.258.027/0001-41, ora Impugnante, contra ao Edital de Pregão Presencial 052/PMSJB/2020, cujo objeto é a contratação de empresa(s) especializada(s) para fornecimento de sistema(s) informatizado(s) e integrados de gestão pública municipal e educação, desenvolvido em tecnologia de computação em nuvem, com usuários ilimitados incluindo ainda serviços de instalação, migração de dados, treinamento, implantação, manutenção, garantia de atualização legal, atualização tecnológica, provimento de datacenter e suporte para atendimento de necessidades da Administração Municipal, Autarquia, Fundos, Fundações e Câmara de Vereadores, onde são mescladas novas razões de impugnações, somadas a tantas outras.

Após uma considerável apresentação da empresa, onde ela refere toda sua alegada excelência e supremacia técnica, passa, então, a questionar prioritariamente questões técnicas do edital, suscitando restrições de competitividade.

Em suma, podemos resumi-las nos seguintes tópicos impugnativos:

- a) exigência de certificações ISO no ambiente de hospedagem de dados e aplicações;
- b) Aglutinação de serviços para cumprimento do objeto, em relação às funcionalidades do portal da gestão;
- c) Exigência excessiva na fase de amostragem de softwares;
- d) Exigências excessivas dos itens obrigatórios;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

e) Demais exigências excessivas, e que somente a atual fornecedora atenderá;

Passaremos, pois, a discorrer sobre tais tópicos impugnativos, destacando, de antemão, que a impugnação não merece prosperar.

1) Da exigência de ambiente certificado.

A matéria já foi objeto de anterior deliberação nesses autos, restando afastada a alegação de restrição de competitividade, ante a comprovação de que a tecnologia estava à disposição da impugnante a um custo módico mensal, equivalente a menos de 0,25% do custo total da implantação.

Inclusive, o lapso decorrido desde a publicação do edital até o presente momento, foi suficiente para tal ajuste, de modo que, não o tendo feito, não pode imputar a essa equipe de administração qualquer responsabilidade por sua exclusiva escolha de não adquirir insumo necessário à execução do contrato.

Maiores justificativas são desnecessárias, reportando-se aqui à decisão da impugnação anterior, onde foram expostos todos os motivos de não acatamento da impugnação ofertada:

"O Supremo Tribunal Federal, tem orientado que 'nada impede a autoridade competente para a prática de um ato de motivá-lo mediante remissão aos fundamentos de parecer ou relatório conclusivo' (STF - AI 237.639-AgR/SP, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 19.11.99, p. 58)" (Apelação Cível n. 0008120-39.2012.8.24.0011, de Brusque, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, Terceira Câmara de Direito Público, j. 06/12/2016).

Além disso, a motivação aliunde ou *per relationem* é admitida em termos de processo administrativo:

"Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1o A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato".



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Portanto, afastada a irresignação da impugnante quanto a este ponto, já que os termos da segunda apresentação ofertada não ilidem os termos da decisão já adotada por esta entidade, que passa a fazer parte integrante da presente decisão (fundamentação *per relationem*).

2) Da aglutinação de serviços para cumprimento do objeto, em relação às funcionalidades do portal da gestão.

Com o uso de letras garrafais, a impugnante IPM alega restrição de competitividade, indicando impossibilidade de integrações entre o lote 01 e o lote 02, sob o argumento de que *“somente a empresa que fornecer os softwares para ambos os lotes é que conseguirá atender o edital. Caracterizando, desse modo, COMPLETA restrição à participação”*.

Isso porque, segundo a impugnante IPM, *“certamente a intenção desse administração não é seguir o caminho contrário da ampla participação”*, porquanto a exigência de dois lotes integrados *“se afigura por demais incabível e ilógica”*.

Pois bem!

Embora aqui a administração pública também adote a fundamentação *per relationem*, referindo-se a todos os argumentos já lançados na resposta à impugnação anteriormente ofertada por essa empresa, é preciso deitarmos novas linhas para maximizar o entendimento da decisão administrativa, e do completo descabimento da impugnação ofertada quanto a este ponto.

Em primeiro lugar, a administração pública precisa de uma solução completa de gestão, totalmente integrada e comunicativa. Havia duas formas de se proceder isso: em lote único, ou em dois lotes, permitindo – nesse último caso - que empresas ditas “especialistas” na área de gestão educacional (e que só possuam soluções nessa área) pudessem participar do certame.

Foi cogitada e elaboração de lote único, porém, em pesquisa de jurisprudência do TCE/SC sobre o assunto, verificamos que em 2018 a colenda corte de contas catarinense suspendeu o Edital de Pregão Presencial nº 054/2018, da Prefeitura Municipal de Porto Belo, acatando preliminarmente representação movida pela própria impugnante IPM!

Assim, para evitar alegações de restrição de competitividade, a administração pública dividiu a contratação em dois lotes, exigindo posteriormente integrações entre ambos, notadamente para fins de gerenciamento.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Tais integrações, longe de representarem condição restritiva, são passíveis de elaboração, execução técnica esta que a própria impugnante reconhece como viável em sua página:

Atendendo à solicitação dos municípios clientes, a IPM Sistemas finalizou recentemente a integração do Atende.net, sistema de gestão pública desenvolvido pela empresa, com a modalidade de convênio do Banco do Brasil denominada Lista dos Débitos – um meio de recebimento de tributos onde os contribuintes podem realizar os seus pagamentos diretamente pelos canais de autoatendimento do banco (<https://www.ipm.com.br/ipm-finaliza-integracao-do-atende-net-com-a-modalidade-de-lista-dos-debitos-do-banco-do-brasil/>).

Ainda, em idêntico sentido outra notícia de integração entre plataformas distintas, publicada este ano no próprio site da impugnante:

“Serviços públicos integrados

Essa funcionalidade garante a identificação do usuário, contribuindo para o controle da administração pública, além de atender ao grau de exigência quanto as informações requeridas para cada serviço solicitado.

*São mais de 3 mil serviços mapeados pela plataforma e **o cidadão ganha um só meio de acesso digital para todos eles**”.*

Além dos serviços disponíveis pelo Atende.Net (Portal de autoatendimento e APP), é possível, com o mesmo login, ter acesso a Carteira Digital de trânsito, meuDigiSUS, ao Sistema de Gerenciamento de Autorização Especial de Trânsito, meu INSS, entre outros”.

Ou seja, a integração entre a plataforma ERP de gestão e outras plataformas é plenamente viável, conforme reconhece expressamente a impugnante em seu web site, soando estranha a alegação de direcionamento e restrição.

Portanto, é completamente descabida a impugnação quanto a este tópico, já que, tendo sido dividido em dois lotes, o objeto licitado permite justamente uma ampliação de competitividade, sendo plenamente válida a decisão meritória deste entidade no sentido de possuir ferramentas de gestão integradas, ainda que excepcionalmente permita que o módulo de gestão educacional seja licenciado por empresa diversa daquela que licenciará o ERP de gestão administrativa (contabilidade, compras, folha etc.).

Assim, inexistente restrição de competitividade *in casu*.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

3) Exigência excessiva na fase de amostragem de softwares.

Embora a impugnante suscite restrição de competitividade quanto a este tópico, o que se busca *in casu* é a aquisição de uma solução padronizada no mercado, pautada em critérios objetivos e sem indicação de especificações dotadas de caráter exclusivo.

Com efeito, qualquer das especificações indicadas pode ser atendida por qualquer empresa do mercado, não havendo que se falar em especificações exclusivas deste ou daquele fabricante.

Ademais, a quantidade de especificações não está relacionada com restrição de competitividade, mas sim com a importância e relevância que o licenciamento de softwares assume atualmente perante a administração pública.

É que toda a gestão administrativa perpassa, atualmente, por softwares de gestão. Desde a execução orçamentária até o gerenciamento de indicadores depende de sistemas de gestão, contemplando centenas e centenas de exigências legais diretas e indiretas.

Basta ler-se a íntegra do termo de referência para verificar-se que praticamente dez em cada dez especificações estão relacionadas com exigências legais!

Por outro lado, a abertura de percentuais de atendimento durante a fase de amostragem implicaria ferimento direto do princípio da isonomia enquanto objetivo fundamental e constitucional do processo licitatório, nos termos do artigo 37, XXI da Magna Carta:

“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”.

Ora, como assegurar-se isonomia entre proponentes, com a fixação da possibilidade de variações qualitativas no objeto, sem a possibilidade de variabilidade financeira de custos?

Quem tem um produto de maior qualidade, já teve um custo para desenvolvê-lo. Quem não possui produtos consistentes, integros e completos, não teve esses custos.

Nesse contexto, como compatibilizar, em uma licitação para aquisição de serviços comuns, critérios de julgamento que condicionassem qualidade e preço, em fórmulas matemáticas que assegurassem isonomia?



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Em um pregão presencial isso seria impossível, já que nessa modalidade não é admitido o critério de julgamento técnica e preço, mas apenas critérios afetos à precificação, seja ela por itens, global ou mesmo por lotes.

Assim, considerando o uso de pregão presencial, considerando a singeleza e a possibilidade de descrição objetiva das exigências de acordo com critérios padronizados no mercado, e considerando a possibilidade de obtenção de amostras, tudo isso relacionado com a excepcionalíssima necessidade de adoção de critérios rígidos de seleção de propostas, visando assegurar isonomia, não é possível a criação de critérios de aprovação de sistemas pautados em subjetividades percentuais mínimas.

Até porque, nesse caso, exigências fundamentais, como a emissão de matriz de saldos contábeis poderia deixar de ser atendida, o que não poderia ser admissível, com fixação simplória de “percentuais”.

E se fosse para criarmos itens “obrigatórios” e “facultativos”, estaríamos diante de uma licitação do tipo técnica e preço, mas isso é incabível. Na última década o TCE/SC barrou literalmente TODAS as licitações de técnica e preço procedidas para licitação de softwares, em relação às quais o TCE foi provocado a se manifestar.

Portanto, em se tratando de serviço comum, padronizado em nível de mercado porquanto já utilizadas em licitações ao longo de anos, não há possibilidade de adoção de subjetivismos percentuais, dada a impossibilidade de assegurar-se isonomia, notadamente diante dos impactos que as diferenças percentuais de qualidade imporiam sobre custos finais de cada proponente.

4) Exigências excessivas dos itens obrigatórios e demais exigências excessivas, e que somente a atual fornecedora atenderá;

Embora a impugnante tenha indicado, com certa prolixidade, um sem número de itens apontados como restritivos ou direcionatórios, não justificou, em relação a qualquer deles, o motivo de tal adjetivação.

Ora, em se tratando de ato administrativo, existe o chamado atributo da presunção de legitimidade.

De fato, os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.

Vários são os fundamentos dados a essa característica.

O fundamento precípua, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger.

Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários.

Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei. É certo que não se trata de presunção absoluta e intocável. A hipótese é de presunção iuris tantum (ou relativa), sabido que pode ceder à prova em contrário, no sentido de que o ato não se conformou às regras que lhe traçavam as linhas, como se supunha.

Outro efeito dessa presunção é o da inversão do ônus da prova, “cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade. Enquanto isso não ocorrer, contudo, o ato vai produzindo normalmente os seus efeitos e sendo considerado válido, seja no revestimento formal, seja no seu próprio conteúdo” (FILHO, Manual de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014, pág. 123).

Ou seja, não bastaria à impugnante meramente relacionar itens direcionatórios e suscitar “muitas dúvidas e incertezas quanto aos itens acima”.

Ora, se há dúvidas, cabe à impugnante, item a item, suscitá-las, pois a administração pública é a primeira interessada em publicizar, motivar e justificar seus atos. Porém, é preciso que a impugnante explique, ao menos em linhas gerais, suas dúvidas em relação aos aspectos técnicos do edital, sob pena de obrigar-se a administração pública a executar um compêndio de duas mil páginas de explicações para saneamento de aspectos óbvios e inerentes às exigências formuladas.

Por exemplo, o item 6.16.24, citado pela impugnante: “*permitir o envio de e-mail que notifique o administrador e/ou responsável pela transparência ativa da entidade sobre atualização e última geração de carga para o sistema. O e-mail também notifica se há atraso na atualização dos dados*”.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Tal item é autoexplicativo, pois não são raras as notícias de que o Ministério Público estadual localiza falhas na disponibilização de informações em portais de transparência, conforme amplamente noticiado na imprensa nacional.

Para evitar isso, o administrador público deseja receber, diariamente, informação da empresa/software que assegure a correta disponibilização de dados no portal. Tal exigência, além de não ser direcionatória, indica uma efetiva necessidade de interesse público local.

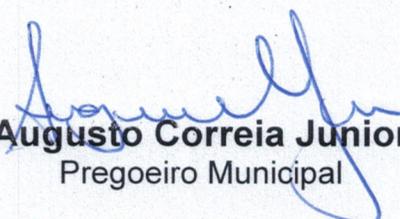
E como em relação a este item e a todos os demais, a impugnante deixou de consignar razões que indicassem a necessidade de correções pontuais, prevalece a legitimidade do termo de referência, pois além de tudo houve uma releitura detida de seus termos, e nenhum item exclusivo deste ou daquele fabricante (e que não pudesse ser licenciado por qualquer empresa) foi identificado.

Por fim, para evitar alegação de incompletude na resposta, reportamo-nos à decisão exarada quanto à primeira impugnação ofertada pela empresa IPM, que passa a fazer parte da presente decisão, porquanto boa parte dos argumentos ora expostos já foram objeto de análise e decisão administrativa anterior.

Diante do exposto, conhece-se a impugnação ofertada, e decido pelo INDEFERIMENTO do pedido formulado pela empresa IPM Sistemas Ltda, apresentado sob a forma de impugnação ao Edital de Pregão Presencial 052/PMSJB/2020, razão pela qual MANTENHO INALTERADO o referido edital em todos os seus termos e cláusulas, inclusive quanto à realização da sessão.

Dê-se ciência à empresa impugnante da presente decisão.

São João Batista, 02 de julho de 2020.


Augusto Correia Junior
Pregoeiro Municipal