



AO ILUSTRE PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHOTA/SC

REF.: PREGÃO PRESENCIAL Nº 029/2019 - MUL

DUETO TECNOLOGIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, estabelecida na Av. Pernambuco, 1328 – Sala 202/206, Navegantes - Porto Alegre - RS - CEP 90240-001, inscrita no CNPJ sob o nº 04.311.157/0001-99, vem, respeitosamente e de modo tempestivo e com fulcro no item 12.1. do ato convocatório, oferecer a presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I – DA ESPÉCIE

Esse respeitado Pregoeiro e os demais responsáveis por essa prestigiada Prefeitura devem, a bem do interesse público, analisar as considerações abaixo formuladas, especialmente pelo fato da existência de algumas irregularidades constantes do edital em referência, as quais, caso não alteradas em tempo hábil, ensejarão, além da declaração de sua nulidade, o afastamento de grande quantidade de licitantes da disputa.

A Impugnante em momento algum visa tumultuar o certame em comento, pois o único interesse é o de participar da presente licitação em igualdade de condições com as demais empresas participantes. Todavia, caso o edital em tela não seja devidamente alterado para que se corrijam as irregularidades apontadas, o procedimento licitatório a ser realizado fatalmente fracassará, uma vez que evado de vícios insanáveis, tanto em sua fase externa quanto interna.

Francineide Pereira Coordenadora Gerente de Compras e Licitações Mantenedora 6024-0 RECEBI EM: DT: 24/06/19 11:30

Sendo assim, certos da habitual atenção dessa respeitada entidade e confiantes no habitual bom senso desse conceituado órgão em sua decisão, requer sejam analisadas e posteriormente alteradas as irregularidades encontradas, a fim de que tal procedimento possa transcorrer normalmente, sem que sua legalidade possa vir a ser futuramente contestada.

II – DAS IRREGULARIDADES

II.1. Direcionamento – Restrição à Competição

Constam no edital várias exigências impertinentes e restritivas ligadas diretamente a um específico software comercializado no mercado por determinado fornecedor de sistemas informatizados do mercado e seus respectivos credenciados locais (IPM Sistemas Ltda).

Ainda que sabidamente tais características tenham sido inseridas no ato convocatório em referência sem a intenção de dirigir o resultado do certame licitatório, deve essa respeitada entidade ser alertada à necessidade de rever as cláusulas técnicas inseridas como obrigatórias, de molde a se evitar direcionamento e o afastamento da quase totalidade das empresas do mercado à exceção.

A impugnante não se acredita que essa entidade tenha qualquer intenção em direcionar o edital a qualquer licitante. Contudo, é incontestável que as descrições técnicas do objeto pretendido causam espécie e certamente decorrem de um modelo obtido, o qual, diga-se: não reflete um padrão de mercado, mas, sim, uma solução de determinado fornecedor específico.

Ao estabelecer no Anexo I especificações técnicas dispensáveis, mas peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado (IPM), e ao mesmo tempo condicionar a classificação dos licitantes ao atendimento integral destas, impôs-se, ainda que sem intenção, uma condição restritiva à competição, já que não se permite a oferta de outro produto senão aquele comercializado no mercado por uma empresa específica.



São vários os exemplos, dentre eles, obrigação disposta no tópico concernente aos módulos "Processo Digital" e "Ouvidoria" (Anexo I):

*5.14 MÓDULO DE 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."

*5.15. MÓDULO DE OUVIDORIA

[...]

16. Dispor de controle de prazos, de acordo com o definido em roteiro, possibilitando que processos pendentes sejam classificados através de cores (prazo final ou da etapa atual)."

Tais exigências de classificação em cores, claramente acessórias, são características peculiares de um determinado software comercializado no mercado, ou seja, simplesmente trazem consigo requisito estético dirigido e que, sem intenção, impede que outros participantes possam acudir ao certame em igualdade de condições.

Outro exemplo, está no os que se extraem abaixo do subitem 10 do item 4 do Anexo I do edital:

"4. DO AMBIENTE COMPUTACIONAL, PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇADO SISTEMA

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

[...]

6. POR QUESTÃO DE PERFORMANCE, OS SISTEMAS DEVEM SER 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;"

10 - POR QUESTÃO DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E INTEGRIDADE DOS SISTEMAS, PARA OPERAÇÃO DO SISTEMA NÃO É PERMITIDA A UTILIZAÇÃO DE NENHUM 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. Nesses casos, porém não é permitida a integração através de aplicações que utilizem o recurso NPAPI dos navegadores como Applets."

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. Veja-se que as grandes empresas que atendem milhares de entidades públicas do país se utilizam de outra tecnologia a qual cumpre a mesma função e de modo MAIS BARATO!

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

"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

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

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 INTRANSPOÑÍVEL QUE POSSA RESULTAR PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE DESENVOLVEM SEUS PROGRAMAS “COM RUNTIME” JÁ QUE, PARA OS PROBLEMAS QUE MENCIONOU PREOCUPA-LA, OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS NESTA 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-0000169.989.13-4. – 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 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, muitos deles bem maiores que Ilhota 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 impugnante realmente não compreende a razão em se defender a contratação de uma solução tecnológica única e fornecida por apenas uma empresa e seus representantes para se fazer o mesmo objeto e onde as finalidades a serem atendidas são igualmente cumpridas por quaisquer das soluções adotadas.

As justificativas apresentadas, com o devido respeito, não condizem com a realidade.

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. 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 impugnante realmente não compreende a razão em se defender a contratação de uma solução tecnológica única e fornecida por apenas uma empresa e seus representantes credenciados para se fazer o mesmo objeto e onde as finalidades a serem atendidas são igualmente cumpridas por quaisquer das soluções adotadas.

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 Prefeitura 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.).

A permanência de tal imposição técnica injustificável torna viciada a presente licitação, por direcionar, ainda que sem intenção, a vitória na licitação para uma única empresa do mercado que conhecidamente fornece tal tipo de sistema operacional no mercado obrigatoriamente em plataforma WEB, deixando de fora opções viáveis e largamente utilizadas.

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.



Soluções para a Gestão Pública

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 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?

Preferir um software específico, como é o caso do presente certame, ainda que sabidamente sem intenção, em detrimento de outras, sem demonstrar de forma inequívoca o real benefício técnico e econômico a ser auferido pela Administração, constitui verdadeira afronta ao princípio da legalidade.

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.

Por isso, ao estabelecer no Anexo I especificações dispensáveis tecnicamente, mas peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado, e ao mesmo tempo condicionar a classificação dos licitantes ao atendimento desses requisitos técnicos, impôs-se, ainda que sem intenção, uma condição restritiva à competição, já que não se permite a oferta de outro produto senão aquele comercializado no mercado por uma empresa específica.

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.



Soluções para a Gestão Pública

Com efeito, no caso da licitação em tela algumas questões causam espécie e devem ser apuradas por esses Julgadores. Isso porque diversas exigências precisam ser justificadas e devidamente esclarecidas a bem do interesse público e da legalidade do próprio procedimento que se pretende realizar.

Constando no Anexo I uma descrição técnica bastante individualizada e ainda que sem intenção dirígida a um software especificamente comercializado no mercado por uma empresa, **COMO FOI POSSÍVEL OBTER TRÊS OU MAIS ORÇAMENTOS DE EMPRESAS DO MERCADO E SE CHEGAR AOS VALORES CONSTANTES DO ANEXO I COMO REFERENCIAIS?**

Para se instaurar o presente certame acredita-se que tenha sido feita uma obrigatória pesquisa prévia junto ao mercado para a definição da despesa a ser gasta por essa entidade para a execução do objeto licitado, **a qual deveria contemplar todas as características dos sistemas descritas em dezenas de páginas no Termo de Referência.**

Por isso, é preciso que se divulguem os orçamentos obtidos e, principalmente, os respectivos pedidos de cotação dessa entidade, para saber se os mesmos tiveram como base **TODAS AS CONDIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DESCRITAS NO ANEXO I COMO OBRIGATÓRIAS AO ATENDIMENTO.**

Ademais, considerando o que consta do edital como exigência, aliado ao conhecimento de mercado da Impugnante, uma das líderes nacionais, é manifesto que tais cotações, possivelmente advenham da empresa fabricante da solução descrita no Anexo I ou das suas representantes regionais.

SE FORAM APRESENTADOS, ORÇAMENTOS É PORQUE TAIS EMPRESAS: I) ATUAM EFETIVAMENTE NO MERCADO DO OBJETO LICITADO; II - JÁ PARTICIPARAM DE LICITAÇÕES SIMILARES; III) NÃO REPRESENTAM OS MESMOS SOFTWARES; e IV) POSSUEM SISTEMAS QUE ATENDEM ÀS FUNCIONALIDADES OBRIGATÓRIAS EXIGIDAS NO ANEXO I.



Soluções para a Gestão Pública

No entanto, sabendo-se de antemão que as especificações técnicas induzem a um único fornecedor, com farta documentação probatória inclusive, **deve essa instituição ser alertada para se evitar irregularidades que possam ser futuramente questionadas.**

Em vista do exposto acima, essa Administração tem o dever de informar: **OS PREÇOS DE MERCADO PESQUISADOS, QUANDO OS MESMOS FORAM ORÇADOS, PERANTE QUE EMPRESAS DO MERCADO E SE DO PEDIDO DE ORÇAMENTO CONSTAVAM TODAS AS ESPECIFICAÇÕES ORA TRAZIDAS PELO EDITAL EM COMENTO E CONSIDERADAS COMO OBRIGATÓRIAS.**

De posse de tais dados, será possível saber EFETIVAMENTE se as empresas que apresentaram o orçamento a essa entidade são realmente atuantes, INDEPENDENTES e comercializam no mercado softwares diferentes com todas as características descritas no Anexo I.

Dito isso e retornando à questão da restrição à competição imposta pela exigência de algumas específicas funcionalidades, inclusive, sabidamente fornecidas por determinada empresa do ramo de softwares, é preciso que essa entidade reveja o modo de julgamento da amostra dos sistemas, de molde a se evitar a participação isolada de uma única empresa ao certame licitatório.

Tais exigências presentes no Anexo I aqui já citadas, dentre outras, completamente acessórias e peculiares ao software desenvolvido por uma fabricante específica, são alçadas a uma condição de obrigatoriedade que simplesmente eliminam qualquer outro fornecedor do mercado.

O edital em referência traz consigo essas especificações técnicas tidas como obrigatórias, mas, **idênticas àquelas consignadas em outros certames licitatórios promovidos por entidades municipais**, os quais, pelo direcionamento técnico, **ainda que não intencional, tiveram a participação isolada de um único fornecedor de sistemas** (ou de seus representantes comerciais), dentre as quais



Soluções para a Gestão Pública

podem ser citados: os quais, pelo direcionamento técnico, **ainda que não intencional**, tiveram a participação isolada de um único fornecedor de sistemas (ou de seus representantes comerciais), dentre as quais podem ser citados

- Prefeitura de Santo Augusto/RS (Pregão Eletrônico 046/2019);
- Prefeitura Municipal de Osório/RS (Pregão Presencial nº 05/2019);
- Prefeitura Municipal de Ijuí/RS (Pregão Presencial 017/2019);
- Prefeitura de Guaíba/RS (Pregão Eletrônico nº 054/2019);
- Prefeitura de Campo Bom/RS (Pregão Presencial nº 015/2019);
- Prefeitura Municipal de Alpestre/RS (Pregão Presencial 045/2018);
- Prefeitura Municipal de Cacador/RS (Pregão Presencial 146/2018);
- Prefeitura de Farroupilha/RS (Pregão Presencial 078/2018);
- Prefeitura Municipal de Gaspar/SC (Pregão Presencial 149/2018);
- Prefeitura de Guarapuava/PR (Pregão Presencial 08/2019);
- Prefeitura Municipal de Ituporanga/SC (Pregão Presencial 31/2018);
- Câmara Municipal de Iporá do Oeste/PR (Pregão nº 04/2017);
- Câmara Municipal de Acurruá/PR (Pregão Presencial 01/2016);
- Prefeitura de Matinhos/PR (Pregão Presencial 124/2018).

Em todos estes certames licitatório reiteradamente os Termos de Referência que integravam os editais eram IDÊNTICOS em suas exigências restritivas àquelas impostas pelo edital ora impugnado. Ao final, como resultado de tal direcionamento, foram firmadas contratações sempre com a empresa fabricante e/ou seus representantes no estado do Rio Grande do Sul ou em Santa Catarina, cujas cópias já estão sendo nesta data encaminhadas imediatamente aos órgãos de controle (TCE-RS e MPRS) por meio de Representações/Denúncias, para fins de prova de tudo o que aqui está afirmado.

Vale ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no **Acórdão nº TC -099/2014** (e, ainda, no TC - 1696/2011) julgou, inclusive, questão alusiva exatamente ao **uso indevido de editais de softwares de gestão pública** no Estado do Espírito Santo, nos moldes do ora publicado por esse Instituto: