



SOFTWARE PARA  
GESTÃO PÚBLICA

Representante Fiorilli Software



ILUSTRÍSSIMO (a) SENHOR (a) PREGOEIRO (a) DA COMISSÃO DE SERVIÇOS DE  
INFORMÁTICA E SOFTWARE DO MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO SUL.

REF. PREGÃO PRESENCIAL Nº 005/2019.

**MELHOR SOLUÇÃO SOFTWARE PARA GESTÃO PÚBLICA LTDA - ME.**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ/MF nº 27.528.059/0001-03, com sede na Rua Antônio Araújo, nº 1058 – salas 1301 e 1302, barro centro, Passo Fundo, RS, CEP 99010-220 por intermédio de seu Procurador abaixo firmado, apresentar a presente.

### IMPUGNAÇÃO

Com fulcro no Art 41.º 2º da Lei 8.666/93, e item 3. **IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO** estabelecidos no edital supra mencionado, respeitando a tempestividade do ato, vem nos termos da Lei IMPUGNAR o presente pelos fatos e fundamentos legais a seguir.

## I – DO OBJETO

A empresa **MELHOR SOLUÇÃO SOFTWARE PARA GESTÃO PÚBLICA LTDA – ME**, interessada em participar ativamente de todas as fases do processo em questão, cujo “*objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, visando a concessão de Licença de Uso por tempo determinado de Sistema Integrado de Gestão Municipal, juntamente com a contratação de serviços de migração, conversão, implantação, treinamento e capacitação, suporte técnico e manutenção corretiva, adaptativa, e evolutiva, nos termos deste Edital e seus anexos e em conformidade com a Prefeitura Municipal de Entre Rios do Sul/RS através das Secretarias Municipais de Administração, Fazenda, Educação, Saúde, Obras e Viação, Agricultura e Meio Ambiente, Indústria, Comércio e Turismo, Habitação e Urbanismo, Assistência Social e Câmara de Vereadores, com recursos próprios, conforme descritos e especificados nos ANEXOS integrantes deste Edital.*”

Em análise ao edital de Pregão presencial nº 005/2019 observamos diversas irregularidades que não podem prosperar no meio jurídico para o Município obter a proposta mais vantajosa, sem objetividade da proposta de preços, com cláusulas obrigatórias das quais não são permitidos em ato público, sem previsão de valores futuros para usuários adicionais, solicitação de Servidor de dados com sistema operacional diferente do que foi apurado na visita técnica o que fere os princípios basilares do processo licitatório e direciona para empresa específica o que não é permitido por Lei conforme demonstraremos a seguir.

## II – DOS PRINCÍPIOS LEGAIS.



Importante salientar que a presente impugnação será remetida concomitantemente ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para apuração das irregularidades e providências cabíveis, já que o Edital, bem como, o Termo de referência é idêntico a outros certames licitatórios promovidos por entes público dos quais, pelo direcionamento técnico, ainda que não intencional por parte deste Município, tiveram a participação isolada de apenas uma empresa para ilustrar o comento destacamos os seguintes **Editais idênticos em seus anexos I Termo de referência:**

**Prefeitura de Erechim/RS** Edital de PREGÃO PRESENCIAL N.º 170A/2013 TIPO: MENOR PREÇO, PROCESSO N.º 11809/2013;

### **1. DO OBJETO**

*1.1. A presente licitação tem por objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, visando a aquisição de Software para o Sistema de Gerenciamento do Ponto, juntamente com a contratação de serviços de implantação, customização, migração de dados, treinamento e capacitação, suporte técnico e manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva, nos termos deste Edital e seus anexos e em conformidade com a Prefeitura Municipal de Erechim, através da Secretaria Municipal de Administração, com recursos próprios, conforme descritos e especificados no o ANEXO I – Termo de Referência, ANEXO II – Cronograma, ANEXO III – Requisitos e ANEXO IV – Especificações.*

**Prefeitura de Canela** PREGÃO PRESENCIAL N.º 68/2017 PROCESSO N.º 8891/2017

### **1. DO OBJETO**

*1.1. A presente licitação tem por objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, visando a concessão de Licença de Uso por tempo determinado de Sistema Integrado de Gestão Municipal, juntamente com a contratação de serviços de migração, conversão, implantação, treinamento e capacitação, suporte técnico e manutenção corretiva, adaptativa, e evolutiva, nos termos deste Edital e seus anexos e em conformidade com a Prefeitura Municipal de Canela, através de todas suas Secretarias e Câmara Municipal de Vereadores, com recursos próprios, conforme descritos e especificados nos ANEXOS integrantes deste Edital.*

**Prefeitura de Muitos Capões** PREGÃO PRESENCIAL N.º 03/2018 PROCESSO N.º 879/2017

### **1. DO OBJETO**

*1.1. A presente licitação tem por objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, visando a Cessão de Licença de Uso por tempo determinado de Sistema Integrado de Gestão Pública Municipal, juntamente com a contratação de serviços de migração, conversão, implantação, treinamento e capacitação, suporte técnico presencial e a distância e manutenção corretiva, adaptativa, evolutiva e atualização periódica do sistema de acordo com legislação vigente para cada*



*subsistema nos termos deste Edital e seus anexos e em conformidade com a Prefeitura Municipal de Muitos Capões/RS, através das Secretarias Municipais (Gabinete Prefeitura Municipal; Secretaria da Administração; Secretaria da Saúde; Secretaria de Obras e Planejamento; Secretaria da Habitação; Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio; Secretaria da Assistência Social; Secretaria do Meio Ambiente, Turismo e Cultura; Secretaria de Esporte e Lazer; Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda; Câmara Municipal de Muitos Capões; FUPRAS-Fundo De Aposentadoria E Pensão Do Servidor Público Municipal De Muitos Capões), com recursos próprios, conforme descritos e especificados nos ANEXOS integrantes deste Edital.*

Cabe salientar que em momento algum se acusa os agentes públicos ou o Município de promover licitação direcionada. A idoneidade dos servidores ou agentes públicos não é questionada. De fato, muito possivelmente, o Município se utiliza de um MODELO de descritivos de sistemas informatizados e não se ateuve ao fato de que o mesmo não se trata de uma especificação padronizada no mercado, mas sim de uma referência explícita de um único fabricante, em todos os processos licitatórios elencados acima foi adjudicado ao mesmo fornecedor/fabricante, ao analisar os Temos de Referências **observa-se uma semelhança idêntica** inclusive nas cláusulas que são as mesmas, modelo de cronograma de implantação, características obrigatórias, sequencias dos sistemas obrigatórios entre outras coincidências o que **caracteriza um direcionamento explícito que levará a um único fornecedor ser o vencedor deste certame.**

Diante de diversas irregularidades e denúncias realizadas no País esta respeitada entidade pública deve ser alertada para o desgaste desnecessário que incorrerá, caso mantenha o presente edital. A Impugnante reconhece a seriedade dos agentes deste Ente e acredita firmemente na modificação das especificações irregulares deste Edital e das especificações técnicas de modo a se estabelecer um padrão justo que não favoreça, ainda que sem intenção, a qualquer fornecedor, considerando o disposto na Lei de licitações em seu Art. 3º, vejamos:

*A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.* *(Redação dada pela Lei nº 12.349,*

*2010)*      *(Regulamento)*      *(Regulamento)*      *(Regulamento)*

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

**1 - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo,** inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; *(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)*



(...)

(Grifos Nossos)

### III - DAS IRREGULARIDADES

#### 1. Fixação Indevida de percentuais referenciais afronta ao Inc. X do Art. 40 da Lei 8.666/93.

No item 1.2 do Edital prevê a fixação de preço máximo **“O valor máximo a ser pago será R\$ 10.440,00 (dez mil, quatrocentos e quarenta reais).”**

Entretanto, a licitação destina-se a duas entidades conforme previsto no objeto e Anexo III Modelo de Proposta, ou seja, a contratação será para entidade Prefeitura Municipal de Entre Rios do Sul e Câmara Municipal de Vereadores de Entre Rios do Sul, não está claro qual valor máximo deverá ser seguido, considerando que são duas entidades e que há dois modelos de propostas, o valor total global será considerado por entidade ou as duas entidades?

Ainda no Modelo de propostas do Anexo III há previsão de 320 horas para **“Serviços de Conversão, Migração Instalação, Treinamento Capacitação. Em horas técnicas efetivamente realizadas na Prefeitura”**, no modelo de proposta da Câmara de Vereadores há previsão de 35 horas **“Serviços de Conversão, Migração, Instalação, Treinamento Capacitação. Em horas técnicas efetivamente realizadas na Prefeitura”**. Logo observamos que o município estabeleceu um valor fixo para horas técnicas e diárias conforme previsto no edital item **“12.4 Os atendimentos presenciais realizados durante e após a Implantação de cada subsistema, serão pagos a CONTRATADA o valor de R\$ 120,00 (cento e vinte) reais, referente às despesas de deslocamento e pedágios, diária de R\$ 180,00 (cento e oitenta) reais por técnico, para as despesas de alimentação e estadia, que será por conta da CONTRATANTE.”**

Não há clareza quanto ao valor global a ser proposto, vejamos:

#### Prefeitura Municipal:

- a) Valor da hora técnica = R\$ 120,00
- b) Quantidade de horas para conversão, migração e capacitação (320 horas)

#### Câmara de Vereadores:

- a) Valor da hora técnica = R\$ 120,00
- b) Quantidade de horas para conversão, migração e capacitação (35 horas)

Valor total a ser pago pelo item acima mencionado 320 horas multiplicado pelo valor de horas previsto em edital teremos um montante de R\$ 38.400,00 (Trinta e oito mil e quatrocentos reais) para Entidade Prefeitura e utilizando o mesmo método de cálculo para Entidade Câmara de Vereadores teríamos um valor total de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais).

Ora, o valor global máximo permitido no item 1.2 do edital é de R\$ 10.440,00 para qual entidade, Prefeitura ou Câmara de Vereadores? Os valores de horas para conversão, treinamento e capacitação de usuários ultrapassam os valores globais previstos, como formatar uma proposta de preços nestas circunstâncias.

Justen Filho ensina *“A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.”* Na lição deste doutrinador, busca-se sempre uma relação de custo benefício entre licitante e administração pública, revelando-se que a maior vantagem é quando esta



assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obriga a efetivar a melhor e mais completa prestação.

Conforme Leciona Hely Lopes Meirelles quanto aos princípios da vinculação ao edital e o critério objetivo de julgamento:

*O critério de julgamento das propostas deve estar indicado necessariamente no edital, com os fatores que serão considerados na avaliação das vantagens para a Administração, tais como qualidade, rendimento, preço, condições de pagamento, prazos e outros pertinentes, de interesse do serviço público. O essencial é que aponte fatores que irão predominar no julgamento, para que a Comissão julgadora os considere.*

Portanto, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, "o edital é o mais importante de todo processo licitatório e decorrente contrato. Todos os pré-requisitos deverão estar claramente dispostos no edital, portanto não se pode exigir além ou aquém do edital.". Complementa Celso Antônio Bandeira de Mello, "A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não se pode afastar."

*"O ato convocatório deve definir o tipo de licitação de modo expreso. Se silenciar ou apresentar dubiedade, existirá nulidade. A omissão não atribuirá discricionariedade para adotar o procedimento que melhor lhe aprouverem para escolher os critérios que bem quiser" 1, é o que assegura Justen Filho nesse trilhar.*

Não vislumbramos clareza na formatação dos preços, quais critérios definiram pela a quantidade de horas na proposta de preços para as entidades Câmara e Prefeitura? Com base em quais propostas de preços, médias ou critérios tais práticas foram definida por esta entidade?

## 2. Da falta de critérios para usuários futuros

Ao estabelecer percentuais bases em referências para custos deveria este Município estabelecer quais critérios estão sendo utilizados para o valor máximo a ser pago tais como valores de locação mensal por cada entidade, valores máximos permitidos para implantação treinamento e capacitação de pessoal com base em orçamentos de empresas do ramo pertinente ao objeto ora licitado.

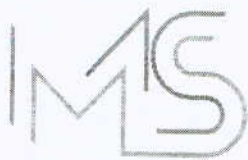
Vejamos o item 4. Do Termo de Referência:

### **4. DA LICENÇA DE USO DO SISTEMA APLICATIVO**

*A solução deverá ser licenciada à Prefeitura Municipal de Entre Rios do Sul/RS, com licença de uso pelo prazo de validade do contrato, com limite de até 25 (vinte e cinco) usuários com acesso simultâneos ao Sistema. **Para usuários adicionais o contrato será aditivado com acerto entre as partes.***

### **(Grifos Nossos)**

Conforme preceitua a Lei 8.666/93 em seu Art. 3ª A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Como o Município terá a proposta mais vantajosa neste caso se não tem previsão de



preços para usuários adicionais, ficará a mercê da empresa contratada? Outra questão relevante é que considerando que no item **2.3 DOS REQUISITOS TÉCNICOS DA SOLUÇÃO: a) A solução deverá utilizar/funcionar com banco de dados plataforma livre sem restrições de limitação de utilização de memória RAM (Exemplos: Firebird e PostGreeSQL)**. Se o banco de dados é em plataforma livre, não poderia este Município permitir limitações de usuários ou qualquer outro tipo de restrição, isto afronta os princípios basilares da Lei de Licitações, fere o princípio do julgamento objetivo e deixa o Município refém de um fornecedor.

### 3. Do Sistema Operacional diferente do solicitado no Edital

Na oportunidade da visita técnica realizada em 25 de fevereiro de 2019 no Município, nossa equipe técnica ficou perplexa, pois o servidor de dados do Município possui sistema Operacional Windows e não Linux como é solicitado no item 2.1 **INSTALAÇÃO E SUPORTE DE SISTEMAS (...) O Servidor de Aplicativos e Servidor da Base/Banco de Dados, deverão rodar sob plataforma Linux Kernel 2.6.32 ou superior em plataforma 64 bits.** Não entendemos qual a razão da solicitação da Plataforma Linux Kernel 2.6.32 para servidor de dados. Mais uma vez fica claro que há direcionamento do Edital com base em outros certames dos quais é solicitado o mesmo sistema operacional em seus Termos de Referências, conforme já mencionados neste documento.

### 4. Da Obrigatoriedade da visita técnica

O Item do Edital 7.1.2 Regularidade Fiscal e outros: j) *Atestado de Visita Técnica, fornecida pela Prefeitura Municipal de Entre Rios do Sul/RS, em data previamente agendada no departamento de TI, em até o 3º (terceiro) dia útil anterior ao da abertura das propostas, com Jean Pablo Araldi, telefone (54) 3544 1085 ou pelo e-mail [suporte@entreriosdosul.rs.gov.br](mailto:suporte@entreriosdosul.rs.gov.br), conforme ordem de serviço nº 003/2018.* Além do Item do Termo de Referência

#### 11. DA VISITA TÉCNICA:

*A empresa proponente deverá efetuar uma visita ao departamento de Tecnologia da Informação, da Prefeitura Municipal de Entre Rios do Sul/RS, previamente agendada, sendo que a visita deverá ocorrer até o 3º (terceiro) dia útil anterior a abertura das propostas. Esta visita gerará um Atestado de Visita Técnica que deverá constar no envelope 1 (Documentação), sendo esta requisito obrigatório para habilitação no referido Edital.*

Todavia, tais disposições se mostram manifestamente irregulares, uma vez que, a exigência de visita técnica como condição de habilitação ou de participação em licitações públicas não possui respaldo Legal.

Primeiramente, o Município de Entre Rios do Sul não pode obrigar o interessado a comparecer ao local de execução dos serviços para receber e incluir tal documento comprobatório de comparecimento como requisito de participação, que dirá de habilitação. Para estes casos bastaria o licitante interessado firmar declaração de ter conhecimento das instalações e assumir a responsabilidade integral no contrato a ser firmado.

Outrossim, esta é a jurisprudência consolidada no Tribunal de Contas da União, que considera a vistoria prévia como um direito do Licitante (e não um obrigação), baseado também na razoabilidade:

**“LICITAÇÃO EXIGENCIA DE VISTORIA NO LOCAL. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENÇÃO DE PREGÃO. CONCESSÃO.**

- 1. **Presentes a plausibilidade do direito invocado e a urgência, cabe a adoção de medida cautelar para sustar o procedimento licitatório em curso.**
- 2. **EVENTUAL DIREITO DOS LICITANTES NÃO PODE SE TRANSMUTAR EM OBRIGAÇÃO, EM ESPECIAL SE DELA DECORREM ÔNUS ÀS INTERESSADAS E SE EXISTEM MEIOS ALTERNATIVOS QUE PERMITEM OBTER O MESMO RESULTADO, CASO EM QUE FICA CONFIGURADA A DESNECESSIDADE DA EXIGÊNCIAS”**

Assim se manifestou o relator do processo:

“ as empresas que exercem o direito de vistoria disporão de condições muito superiores para quantificação do valor do serviço, MAS DEVE FICAR À ESCOLHA DA INTERESSADA DECIDIR SE PREFERE ARCAR COM O ÔNUS DE TAL OPERAÇÃO OU ASSUMIR OS RISCOS DE UMA VALIAÇÃO MENOS ACURADA. O direito à opção é mais relevante no caso de empresas não localizadas em Brasília, para as quais os custos envolvidos em um *vistorian loco* podem ser significativos em relação ao total dos serviços. “(...) EM TODO CASO, A EMPRESA QUE DECIDIR NÃO REALIZAR A VISTORIA E EVENTUALMENTE, SUBESTIMAR SUA PROPOSTA, ESTARÁ INCORRENDO EM RISCO TÍPICO DO SEU NEGÓCIO, NÃO PODENDO FUTURAMENTE, OPÔ-LO CONTRA A ADMISITRAÇÃO PARA EXIMIR-SE QUALQUER OBRIGAÇÃO ASSUMIDA OU PARA REVER OS TERMOS DO CONTRATO QUE VIER A FIRMAR.”

Vejamos trecho extraído do Acórdão nº906/2012 – Plenário, no qual o Tribunal expediu as seguintes determinações ao ente licitante:

*“Abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto”.*

Portanto, uma vez evidenciado que a especialidade do objeto não demanda que os potenciais interessados compareçam pessoalmente ao local onde será executado o objeto, pode a Administração optar apenas em exigir declaração do licitante, nos moldes aludidos.

TCU. Processo TC nº 031.711/2015-4. Acórdão nº 11.218/2015 – 2ª Câmara. Relator: Ministro André de Carvalho

*Por meio do Acórdão<sup>1</sup> nº 11.218/2015, da 2ª Câmara, os ministros do TCU firmaram o seguinte entendimento: “a exigência de realização de visita técnica como requisito obrigatório para habilitação do licitante é considerada irregular pelo TCU, a não ser quando for imprescindível para o conhecimento das particularidades do objeto e acompanhada de justificativa fundamentada”. (Grifos Nossos)*



E mesmo que haja um eventual ganho de qualidade do certame com a visita, esta deve ser ponderada com os demais princípios da licitação. Em Acórdão de 2011, assim recomendou a Corte:

*[...] abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto [...].*

A visita técnica, embora seja importante instrumento, só deve ser prevista no edital quando efetivamente os demais mecanismos forem insuficientes ou impróprios para reconhecer as peculiaridades do objeto licitado. Caso não haja especificidade significativa, o princípio da ampla competitividade deve prevalecer, em justa observância ao interesse público. Neste caso o Município não pode impor como exigência habilitatória a visita técnica, podendo o licitante optar em não realizar tal procedimento e apenas DECLARAR que conhece e concorda com as condições para implantação dos sistemas.

Diante disto, compreende-se que a vitória técnica é um direito dos licitantes e não uma obrigação como imposto no edital, visto que ao tempo em que transfere o ônus da escolha de realizar a vitória prévia aos particulares, que novamente, poderão posteriormente alegar desconhecimentos das condições para a execução dos serviços, continua a resguardar a Administração de possíveis inexecuções contratuais, **desde que não deixe o administrador de requerer dos licitantes a declaração de vista ao local dos serviços objeto deste certame ou, alternativamente, o termo de compromisso assumindo a responsabilidade de eventual erro em sua proposta, decorrente da falta de vista ao local.**

Como se não fosse suficiente o Edital contestado ainda determina que a vitória técnica possui caráter obrigatório e eliminatório, e precisará ser realizada pelo interessado até o terceiro dia útil anterior a abertura das propostas conforme consta no item 7.1.2 Regularidade Fiscal e outros: letra "j" do Edital.

#### IV DA CONCLUSÃO E PEDIDO

Diante do exposto, considerando que a Administração não pode descumprir as regras estabelecidas no ato convocatório, ao qual se encontra estritamente vinculadas, mesmo sob a alegação de obter maior vantagem na contratação. O interesse público maior que se deve privilegiar é o da legalidade e igualdade entre os interessados e licitantes, princípios que são violados quando qualquer critério objetivo do edital é desrespeitado pelas autoridades processantes da licitação. Fato que ocorreu **demonstradas explicitamente neste instrumento.**

Por todo exposto e diante das justificativas apontadas neste instrumento, reconhecendo a seriedade deste distinto Órgão, requer que seja a presente impugnação, **julgada totalmente procedente, anulando o processo em comento para seus devidos ajustes,** visando a ampliação da competitividade e seleção da proposta mais vantajosa ao Município.

Para deferimento,





SOFTWARE PARA  
GESTÃO PÚBLICA

Representante Fiorilli Software



Passo Fundo, 26 de fevereiro de 2019.

Jeferson Martins Alves

CPF:608.059.270-34

Representante Legal.

27.528.059/0001-03

MELHOR SOLUÇÃO SOFTWARE PARA  
GESTÃO PÚBLICA LTDA

Rua Antonio Araújo, 1058 - Sala 1301 e 1302

Centro - CEP 99010-220  
PASSO FUNDO-RS