



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

PROCESSO ELETRÔNICO Nº 47.617/2024

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 256/2024

OBJETO: O FORNECIMENTO DE LICENÇA MENSAL DE USO DE SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA, NATIVAMENTE WEB, COM USUÁRIOS ILIMITADOS, BEM COMO PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MIGRAÇÃO DE BASE DE DADOS, IMPLANTAÇÃO, CAPACITAÇÃO SUPORTE TÉCNICO, MANUTENÇÃO E PROVIMENTO DE DATACENTER, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ATIBAIA, CÂMARA MUNICIPAL DE ATIBAIA E SAAE – SANEAMENTO AMBIENTAL DE ATIBAIA, POR UM PERÍODO DE 60 (SESSENTA) MESES.

ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

A Prefeitura da Estância de Atibaia, através de seus Ordenadores de Despesas, ora denominada Autoridade Competente, na forma do disposto do Decreto Municipal Nº 10.718/23, julga **PEDIDOS DE IMPUGNAÇÕES e ESCLARECIMENTOS**, apresentados de forma **TEMPESTIVA** por interessados ao presente certame.

I – RELATÓRIO.

Compilando-se as razões de irrisignação dos representantes/impugnantes, temos os seguintes pontos de questionamento sob análise:

2.1 – Cassia de Carvalho Fernandes (TC-00024002.989.24)

- i) informações insuficientes;
- ii) da exigência de módulos integrados e imposição de lote único;
- iii) da qualificação técnica;

2.2 – José Eduardo Bello Visentin (TC-023974.989.24)

- iv) proibição da participação de consórcios;
- v) inexistência de informações que impossibilitam a formulação de proposta, com potencial até mesmo para impedir a participação de eventuais interessados, sobretudo quanto ao volume de dados a ser convertidos, quanto aos sistemas e banco de dados que já se encontram em operação;



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

vi) disposições afetas ao desenvolvimento de novas funcionalidades eivadas pela incongruência sobre as despesas com as modificações (se serão pagas ou não) e pela omissão de informações para elaboração de proposta sobre novos treinamentos;

vii) ausência de inclusão no modelo da proposta a prévia definição de uma estimativa de horas-técnicas;

viii) falhas no Modelo de Proposta (Anexo II), consistentes na falta de individualização dos serviços de conversão, de migração e de implantação, em descumprimento ao determinado nos TCs-0200862.989-22 e 0200074.989-21; na repetição de falhas já condenadas por esta Corte no TC-021456.989-23; e na previsão de dois técnicos residentes apenas para o período considerando permanente,

ix) apresentação da inscrição municipal e/ou estadual conforme o ramo de atividade da empresa;

x) exigência de certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial (item 3.2);

xi) ilegalidade nas previsões voltadas à qualificação técnica, que contrariam, ademais, decisão proferida no TC-021456.989-23, pois o item 4.1 exige atestado referente a migração de dados, sem a correlata demonstração de que a citada parcela tem valor individual igual ou superior a quatro por cento do total estimado, o item 4.2 é genérico; e o item 4.3 contém exigências específicas de demonstração do Audesp/TCESP;

xii) previsão genérica acerca da capacidade técnica do subcontratado (item 12.1.1 da minuta do contrato);

2.3 – Danilo Gaiozzo Machado / Abreu Machado Apoio Administrativo e Assessoria (TC-00024045.989.24)

xiii) da qualificação técnica;

xiv) prazo de vigência da contratação de sessenta meses, superior ao período do mandato do Prefeito, em possível descumprimento do artigo 105 da Lei 14.133/2021 [iv];



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

xv) falhas nas pesquisas de preços que antecede a contratação, realizada somente com três fornecedores, com significativa diferença entre os valores obtidos;

xvi) irregularidades relativas à Prova de Conceito, tais como excesso de requisitos a serem demonstrados e nomeação posterior da comissão de avaliação;

xvii) ausência de clareza e de detalhamento dos custos relacionados à execução do objeto;

xviii) falta de menção ao regime de execução contratual, descumprindo-se o artigo 92, inciso IV, da NLLC[v];

2.4 – Digital Lab Serviços Inteligentes Ltda (TC- 00024058.989.24)

xix) uso de plataforma particular para realização do certame;

xx) falta de exigência da declaração prevista no artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021;

xxi) abrangência da solução contrária ao interesse público, pois a solução destina-se a órgão e poderes diversos, sendo composta por módulos distintos, os quais não guardam relação de interdependência, com previsão de gerenciamento por bancos de dados diferentes;

xxii) injustificado estabelecimento de banco de dados específicos, com indevida eleição de marca;

xxiii) ilegalidade da previsão de que “A licitante será considerada aprovada na Prova Objetiva de Conceito ao atender 90% (noventa por cento) do total de itens apresentados na tabela anterior”, percentual julgado excessivo em casos semelhantes;

xxiv) incorreta ausência de previsão alusiva à reforma tributária, que entrará em vigor durante a vigência do futuro contrato

III – FUNDAMENTAÇÃO.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Novamente, após diversas alterações, acatamento de recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, exsurge impugnações contra os termos do edital de pregão eletrônico nº 256/2024, que prevê a contratação de empresa especializada no licenciamento de softwares de gestão pública municipal.

Nas impugnações apresentadas, percebe-se potencial intenção protelatória, porquanto há mais de um ano vem sendo possível a apresentação de questionamentos e esclarecimentos ao certame, e a cada novo passo que a administração pública avança, busca-se novos questionamentos, antes não formulados.

Essa prática (fatiamento de impugnações e representações é vedada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sob pena de se ter infinitas impugnações fracionadas com o simples objetivo de impedir a administração pública de concluir um processo licitatório.

Mesmo assim, diante da transparência e ética que regem os atos dessa equipe administrativa, os argumentos da licitação serão analisados.

A seguir, tendo em vista as ponderações apresentadas, passaremos a expor as considerações da administração pública:

3.1. Insuficiência de informações no edital sobre o escopo do sistema, integrações e métricas de qualidade

O edital foi elaborado com base nos princípios da isonomia, transparência e eficiência, previstos na Lei nº 14.133/2021, incluindo os detalhes técnicos que possibilitam ampla compreensão pelos interessados.

Da imprecisão do objeto licitado

O termo de referência, parte integrante do edital, detalha os módulos do sistema e as exigências, como a necessidade de interoperabilidade, segurança de dados e migração da base de dados. Esses pontos foram apresentados de forma proporcional à complexidade do objeto, respeitando o entendimento de que a Administração Pública deve garantir a melhor execução contratual, de forma que todas as integrações necessárias são detalhadas. Outrossim, o edital pede aderência aos padrões SIAFIC e aos padrões AUDESP,



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Falta de especificação com sistema de prestação de contas.

Sem conhecimento técnico algum, a impugnante pede os “protocolos e tecnologias” que serão usados para integrações com o AUDESP, SICONFI etc.

Recomendamos à impugnante que leia os repositórios técnicos relativos a cada um desses programas, disponibilizados pelas entidades de direito público que os gerenciam. Lá estarão os padrões.

Alta segurança de dados.

O termo de referência exige que os dados sejam hospedados em datacenter com certificação ISO 27001, que prevê requisitos de segurança e criptografia de dados.

A impugnante pode estudar a norma, e avaliar os requisitos de segurança de dados.

Integrações Nativas.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem validando sistematicamente a contratação de softwares em lotes únicos:

“Não identifico motivos, ao menos em exame superficial, para censurar a reunião dos programas em lote único. Com efeito, os softwares farão parte de sistema de gestão e gerenciamento de informações cuja integração mostra-se, além de econômica, tecnicamente conveniente, evitando incompatibilidades e eventuais desacertos na manipulação de dados. Tal uniformidade será possível apenas se os programas forem desenvolvidos pelo mesmo fornecedor.” (TC-006346.989.15-5).

Portanto, como sobejamente evidentes as necessidades de uso integrado dos softwares licitados, o lote único é justificado.

Métricas de aferição da qualidade do suporte.

O edital prevê a obrigação de manutenção dos padrões de qualidade. E prevê sanções.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Remetemos a impugnante às fls. 17/18 do edital. Ali constam níveis de atendimento em relação a serviços.

Ademais, como a impugnação não reverberou especificamente questões dispostas no termo de referência, fica prejudicado um maior detalhamento da resposta.

Compatibilidade com sistemas existentes.

As expressões “SQL Server, MySQL, Access, Oracle” representam marcas de sistemas gerenciadores de bancos de dados.

Para migração dos dados existentes, não são necessárias definições de “estratégias” no termo de referência, pois se a administração pública precisasse executar os serviços por incompetência da futura contratada, não precisaria licitar os serviços de conversão de dados.

As estratégias de conversão de dados competem à empresa contratada. Elas podem perpassar desde a contratação de cinco mil estagiários para a digitação de dados, até a criação de um script total de conversão.

À administração pública competirá a entrega de dados, em formato conversível, conforme previsto em edital:

“Todos os dados a serem convertidos serão fornecidos em formato ‘TXT’, ‘CSV’, ou outro estruturado em linhas e colunas de dados identificáveis e legíveis por máquina. Os dados serão fornecidos com os respectivos cabeçalhos de colunas, cabendo à empresa contratada a associação dos dados legados às colunas de seus respectivos bancos de dados. A administração pública não dispõe de dicionários de dados ou estruturas DUMP para fornecimento.”

Se a impugnante não consegue elaborar estratégias para a conversão de dados, recomendamos a urgente absorção de tais conhecimentos, para que seja possível a oferta de proposta, que será muito bem-vinda na licitação.

Hospedagem e estrutura de datacenter.

Em duas linhas, a impugnante reclama da ausência de informações.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Em face disso, recomendamos o estudo dos padrões de certificação internacional exigidos para a licitação.

Segurança de rede e dados.

Recomendamos o estudo dos padrões de certificação internacional exigidos para a licitação.

Escalabilidade e elasticidade na nuvem.

O edital prevê que a elasticidade virtualmente infinita deve permitir “o dimensionamento da estrutura de Tecnologia da Informação dedicada de acordo com a demanda de armazenamento e hits (requisições)”.

Em face disso, cabe à empresa contratada avaliar o volume atual de dados que será armazenado, e a projeção de crescimento durante a vigência do contrato, assegurando a elasticidade da capacidade de processamento.

Esse cálculo é individual, por proponente, que deve avaliar o espaço que seus softwares, bancos de dados e demais sistemas e artefatos de tecnologia consomem.

Portanto, a administração pública não tem como fixar, em edital, quais seriam os dimensionamentos necessários. Empresas mais eficientes e com soluções em ambiente nativo cloud podem ter vantagens nesse sentido, enquanto empresas que fornecem sistemas emulados certamente ter desvantagens, por ofertarem tecnologias obsoletas.

A escalabilidade é um conceito também afeto a performances individuais.

O que a administração pública exige, sem pretensão de fixar obrigações expressas, é a manutenção da capacidade de resposta às solicitações de usuários. Por essa razão, foi mapeado um risco de “Sobrecarga dos servidores do datacenter com o aumento de usuários”.

Caso isso ocorra, o sistema gerenciador de bancos de dados simplesmente para de responder às requisições (hits). O serviço fica indisponível. Ainda, há a possibilidade de demora exacerbada na resposta das requisições.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Isso é subjetivo? Em partes, pode ser. Contudo, a fixação de padrões objetivos seria altamente restritiva, porque seria necessário que, a cada possibilidade de requisição houvesse um prazo máximo.

Assim, o edital precisaria definir mais de 10.000 prazos de resposta do sistema gerenciador de bancos de dados. E isso é inviável.

A alternativa seria não pedir nada a respeito da manutenção da capacidade de processamento de dados. E isso seria favorecimento de interesses privados ante a administração pública, já que a empresa contratada ficaria isenta de manter a capacidade de processamento do datacenter.

Portanto, a fiscalização contratual ocorrerá em padrões de razoabilidade e proporcionalidade, considerando a real ocorrência de prejuízo à prestação de serviços.

Ademais, tenha-se em mente que, ao não pedir escalabilidade automática do armazenamento, a administração pública ficaria à mercê de pagamentos adicionais, o que poderia prejudicar o interesse público e onerar a contratação.

Portanto, ante a impossibilidade de fixação de 10.000 prazos distintos, calculados em segundos, para cada operação randomicamente prevista no termo de referência, e diante da necessidade de se exigir capacidade de processamento compatível com a demanda, mantém-se os termos editalícios.

Não há a mínima condição da realização de estudos para fixação de prazos para dez mil operações de processamento de dados. Aliás, se fossem investidos milhões de reais em capacidade de processamento, certamente que todas as requisições seriam respondidas em um segundo, mas deve haver equilíbrio nos gastos públicos.

Portanto, nesse ponto a execução contratual precisará ser pautada em razoabilidade e um certo nível de discricionariedade, pois a alternativa, além de tecnicamente inviável de ser estabelecida, poderia ensejar dezenas de questionamentos acerca da restrição de competitividade.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Dicionários de Dados e DUMP.

Tais elementos não são necessários à conversão de dados.

“Dados” e “base de dados” não se confundem. São conceitos distintos, e precisam ser entendidos para que possamos entender com adequada clareza técnica as exigências de “DUMP” do banco de dados.

De acordo com o web site Digital House, “dados”:

“São elementos brutos que constituem a matéria-prima da informação, classificando-as em grupos. Assim, representam um ou mais significados que, de forma isolada, não transmite uma mensagem clara. E é aí que entra a estrutura: organizando-os de forma eficiente e oferecendo uma melhor manipulação dos dados, otimizando os processos e operações. Da mesma maneira que os algoritmos, é fundamental para a linguagem de programação” (<https://www.digitalhouse.com/br/blog/estrutura-de-dados>, acessado em 09/08/2022 às 10h24min).

Já uma base de dados é uma criação intelectual, passível de proteção jurídica, que representa inclusive, e em partes, essa estrutura que organiza de forma eficiente os dados armazenados.

Dado, nesse contexto, é elemento bruto, avalorado. Expliquemos: por via de regra, ao inserirmos um número de CPF em um banco de dados, haverá a informação composta por onze algarismos, incluída em uma tabela do banco de dados.

O banco de dados, em um primeiro momento da programação, não sabe o que é uma pessoa física, muito menos sabe as correlações e implicações destes onze algarismos.

Em face disso, o criador da propriedade intelectual “ensina” ao banco de dados que o CPF é um atributo chave da “entidade” pessoa física. Ou seja, o banco de dados “aprende” que não existem duas pessoas físicas com o mesmo CPF.

O sistema gerenciador não sabe, em princípio, que o CPF é uma informação que individualiza uma pessoa física. Assim, ao programar o banco de dados, essa informação é inserida nas regras de programação.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Por outro lado, ao inserirmos a altura de uma pessoa em centímetros, o banco de dados também não sabe, em princípio, que várias pessoas podem ter a mesma altura.

Logo, o criador da propriedade intelectual também “ensina” ao banco de dados que o atributo “altura” pode ser semelhante para variadas pessoas jurídicas.

Todo esse trabalho de programação vai criando uma série de correlações ou entendimentos dentro da “base de dados”. Há uma criação intelectual.

Agora imagine-se todo esse trabalho de construção de correlações e entendimentos dentro de um banco de dados de um sistema de gestão tributária. É um trabalho difícil.

E como separar aquilo que é “dado” daquilo que é informação ou propriedade intelectual?

Ora “Em bom rigor não, não se deve confundir o dado com a informação. Aquele é o facto – o atributo, uma propriedade de certo objeto – enquanto esta é já o resultado da interpretação entre eles” (in MARQUES, Garcia; MARTINS, Lourenço. Direito da Informática. Coimbra: Almedina, 2000, pág. 296).

Nesse sentido, a “base de dados” sendo um conjunto de informações referentes a um determinado setor do conhecimento humano, está organizada por meio de programas de computador especialmente desenvolvidos para esta finalidade, e é suscetível de ser utilizada em várias aplicações.

Bem por isso que a Lei Federal nº 9.610/1998 protege a criação intelectual denominada “base de dados”:

“Art. 7.º São obras intelectuais protegidas as criações do espírito, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, tangível ou intangível, conhecido ou que se invente no futuro, tais como:

(...)



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

XIII – as coletâneas ou compilações, antologias, enciclopédias, dicionários, base de dados e outras obras, que, por sua seleção, organização ou disposição de seu conteúdo, constituam uma criação intelectual.”

Daí exsurge que a “base de dados” desenvolvida pelo programa de computador poderá ambicionar a tutela do direito do autor, com fundamento na criatividade do conjunto, com fulcro no inciso XIII, do artigo 7º, da Lei 9.610/98.

Segundo o entendimento terminológico, base de dados ou banco de dados são até certo ponto sinônimos, e possuem “uma percepção jurídica do conceito de base de dados como sendo um conjunto unificado de informações disponíveis através de meios informáticos” (op cit. pág. 295).

Antônio Chaves expressa com clareza:

“Database (Banco de dados) é definida como uma fonte de informações armazenada eletronicamente em forma digital de modo que possibilite ao usuário reagir com os recursos” (Direitos Autorais na Computação de Dados. São Paulo : LTr, 1996, p. 97).

Assim sendo, uma base de dados em formato DUMP compreende não apenas os dados, mas também conteúdo protegido por leis de propriedade intelectual. O DUMP externalizará elementos que, ao serem visualizados, estudados e apreendidos por outras empresas, permitirão a apropriação de tecnologias.

Um conceito de DUMP, extraído do site <https://www.techopedia.com/definition/23340/database-dump> (acessado em 09/08/2022 às 11h38min), é:

“A database dump is a major output of data that can help users to either back up or duplicate a database. This can be considered part of a the more general term data dump, which involves revealing a set of stored data from a given technology”.

Em tradução livre, podemos entender que “Um dump de banco de dados é uma saída importante de dados que pode ajudar os usuários a fazer backup ou duplicar um banco de dados. Isso pode ser considerado parte de um termo de despejo de dados mais geral, que envolve a revelação de um conjunto de dados armazenados de uma determinada tecnologia”.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Isso nos leva a um segundo ponto de entendimento técnico, que diferencia “dados” de “base de dados”:

“Dados e base de dados não são a mesma coisa. O que diferencia efetivamente os primeiros da segunda é que esta última resulta de elementos de criação intelectual que dão aos primeiros uma forma organizada e distintiva – elementos esses entendidos como originalidade”. (in, <https://gespi.org/protecao-a-base-de-dados/> - acessado em 09/08/2022 às 11h50min).

Ou seja, ao fornecermos a base em formato DUMP, estaremos sendo instados a fornecer dados com elementos de criação intelectual que dão aos primeiros uma forma organizada e distintiva.

E isso quebra diretamente a proteção intelectual prevista em lei, pois ao considerarmos, simploriamente, que a base de dados é definida como sendo arquivos eletrônicos com dados e informações determinados, não há como fugirmos da conclusão de que a proteção jurídica restará ultrajada quando são tornados de domínio público a forma, modelo ou sistema utilizado para classificar e dar informação sobre os conteúdos de uma base de dados, bem como facilitar a acessibilidade e utilização, ou seja, o DUMP.

Bem por isso que no Direito Comunitário Europeu restou definido que o critério a ser usado para determinar a aplicabilidade da proteção deve atender à existência de uma criação intelectual do autor quanto efetua a seleção ou a disposição do conteúdo das bases de dados (Diretiva 96/9/CE, publicada em 11/03/1996).

E no caso em apreço, aliado ao fato de que a administração pública não possui instrumentos contratuais que cite expressamente estruturas em formato DUMP, sua exigência poderia redundar em alegações de divulgação de todo um background intelectual de correlações entre dados do banco, tornando pública toda a estrutura de propriedade intelectual criada pela detentora da propriedade intelectual.

Lado outro, quanto ao dicionário de dados, cuida-se de uma apresentação do conteúdo de cada uma das tabelas do banco de dados.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Com o conhecimento das regras de negócio, é possível identificar-se o conteúdo de cada um dos campos do arquivo enviado.

Por exemplo, na tabela empenhos, um campo numérico contendo 14 algarismos e que não se repete em nenhuma linha certamente é o CNPJ do credor.

Um campo alfanumérico contendo "Delta Soluções em Informática Ltda." certamente é o campo do credor.

Um campo contendo descrição numérica em quantitativo idêntico ao da classificação orçamentária, deve ser a dotação alocada no empenho.

E assim por diante.

Fácil, não?

Portanto, as empresas proponentes deverão estudar o layout das colunas de dados fornecidos e desenvolver roteiro de conversão com as correlações entre banco legado e novo banco de dados.

E se uma única empresa ofertar proposta, já restará comprovado que nem o DUMP nem os dicionários de dados são necessários para a conversão de dados. Inclusive, historicamente, nas licitações anteriores de sistemas de gestão do município nunca houve tais reverberações, e as conversões de dados sempre ocorreram conforme previsto em edital.

E mesmo assim, se algum ponto tenha gerado dúvidas, a Administração entende que os esclarecimentos poderiam ser solicitados durante o período reservado para tal, conforme o edital. Portanto, não há irregularidade que justifique a impugnação.

3.2. Inadequação da exigência de módulos integrados em lote único

A escolha pelo lote único foi devidamente fundamentada na necessidade de:

- Garantir a plena integração entre os módulos do sistema, reduzindo falhas operacionais;
- Otimizar a comunicação entre diferentes setores e órgãos públicos, como Prefeitura, Câmara Municipal e SAAE;



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

- Evitar a fragmentação de responsabilidades contratuais, o que comprometeria a eficiência e a segurança da solução adotada.

Conforme jurisprudência consolidada, a divisão em lotes não é obrigatória, sendo válida a unificação quando justificada por fatores técnicos e operacionais, conforme justificativa contida no edital.

3.3. Da qualificação técnica

O edital atende à exigência da Lei nº 14.133/2021 ao incluir critérios mínimos de qualificação técnicas compatíveis com o objeto licitado. A ausência de exigências excessivas visa fomentar a ampla participação, em consonância com os princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

A alegação de omissão neste ponto não procede, pois o edital exige comprovação de experiência em serviços similares e prevê critérios objetivos para avaliação das propostas.

Ademais, ao contrário da Lei nº 8.666/1993, que não previu qualquer regra acerca de comprovações de qualidade em sede de prova de conceito, a Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente tais possibilidades, de modo que, discricionariamente, a administração pública também exigirá qualificação técnica através da prova objetiva de conceito.

3.4. Restrição à participação de consórcios.

Em uma primeira análise, entendeu-se que a restrição à participação em consórcios decorre da sistemática da licitação e de sua própria justificativa, pois exigem-se integrações nativas de plataforma única, o que impediria a formatação de consórcios.

Como são exigidos módulos nativamente integrados entre si, com integrações nativas, com telas, comandos e logins únicos e padronizados, restaria esvaziada a criação de consórcios para execução dos serviços de licenciamento.

A propósito, foi justificada a incongruência da autorização para participação de consórcios:



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

“Adiante, importante ressaltar que a divisão da contratação em lotes implicaria em perda de garantia de integridade referencial de dados caso duas ferramentas de desenvolvedores distintos comesçassem a se intercomunicar, alterando concomitantemente importantes bases de dados que seriam distintas. Haveria o risco de sério entrave técnico, tornando mais onerosa e menos confiável a contratação em caso de consórcios”.

Outrossim, entendeu-se que, para a simples implantação do sistema, os consórcios também seriam incompatíveis com a licitação, pois tais serviços terão duração efêmera, restrita aos primeiros meses da contratação, enquanto um consórcio precisaria ficar vigente durante toda a contratação.

Ademais, isso não impedia a ampla competitividade do certame, porquanto admitida expressamente a subcontratação:

“O objeto do edital quanto aos Serviços de Computação em Nuvem é composto por um conjunto de serviços que envolvem Serviços Técnicos, Profissionais, Serviços Gerenciados e Suporte assim como tecnologias de provedores de nuvem, ferramentas e plataformas de vários fabricantes que juntos compõem os serviços de computação em nuvem objeto deste edital. Desta forma, será permitida a subcontratação caso a CONTRATADA, não possua DataCenter próprio, utilizando como apoio operacional, serviços contratados de Parceiros e Prestadores de Serviços que atuem diretamente na sustentação e operação dos serviços e soluções relacionados a este item dessa contratação, uma vez que a CONTRATADA será a responsável e o único ponto de contato para o atendimento das solicitações da CONTRATANTE.”

Ou ainda:

“12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA SUBCONTRATAÇÃO.

12.1. Nos termos do art. 122 da Lei 14.133/2021, será permitida a subcontratação caso a CONTRATADA, não possua DATACENTER próprio, utilizando como apoio operacional, serviços contratados de Parceiros e Prestadores de Serviços que atuem diretamente na sustentação e operação dos serviços e soluções relacionados a este item dessa contratação, uma vez que a CONTRATADA será a responsável e o único ponto de contato para o atendimento das solicitações da



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

CONTRATANTE. 12.1.1. A CONTRATADA deverá apresentar à esta Administração documentação que comprove as condições de habilitação fiscal, trabalhista e técnica do subcontratado para avaliação e autorização.”

Dessarte, não haveria que se falar em restrição da competitividade a ser contingenciada, porquanto intrinsecamente incompatível com as justificativas da licitação a participação de consórcios no licenciamento de softwares, que devem compor plataforma única nativamente integrada endogenamente para centenas de funcionalidades previstas no termo de referência.

Inclusive, analisando edital anterior da entidade, o TCE/SP assim definiu:

“Quanto à participação de empresas em consórcio, desde há muito a jurisprudência veicula o entendimento de que a admissão de tais configurações empresariais em certame licitatório situa-se no âmbito do poder discricionário do órgão contratante, requerendo-se, todavia, que a opção escolhida seja devidamente motivada no processo administrativo, mediante justificativas técnicas e econômicas que a respaldem. E desse ônus a Prefeitura de Atibaia se desvencilhou a contento. O arrazoado que agregou aos autos fornece uma visão panorâmica do que pretende com a contratação e dos riscos e custos incrementais (técnicos e financeiros, com treinamento, manutenção etc) que inviabilizam a incorporação de consórcios à disputa, mesmo considerado o presumido ganho de competitividade que adviria da liberação.” (TC - 21456/989/23).

3.5. Inexistência de informações sobre os serviços de conversão de dados.

Os volumes de dados a serem convertidos, por banco de dados e área de aplicação, encontram-se às fls. 08 e 09 do Termo de Referência - TR.

Para melhor esclarecimento dos serviços, fica incluído o seguinte item no termo de referência, logo após a tabela de volumetria de fl. 09 do TR:

“Formato dos dados a serem convertidos:

Todos os dados a serem convertidos serão fornecidos em formato ‘TXT’, ‘CSV’, ou outro estruturado em linhas e colunas de dados identificáveis e legíveis por máquina. Os dados serão fornecidos com os respectivos cabeçalhos de colunas, cabendo à empresa contratada a associação



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

dos dados legados às colunas de seus respectivos bancos de dados. A administração pública não dispõe de dicionários de dados ou estruturas DUMP para fornecimento.”

3.6. Incongruências afetas ao desenvolvimento de novas funcionalidades (se serão pagas ou não).

Existem quatro hipóteses de alteração dos softwares: alteração corretiva, evolutiva de ordem legal, evolutiva de ordem tecnológica e evolutiva de ordem exclusiva.

Consoante a tabela de fls. 17 do Termo de Referência, somente a última será passível de cobrança. Contudo, conforme detalhado na última coluna da última linha, o prazo de disponibilização desta melhoria “estará disponível na proposta apresentada”.

Essa “proposta apresentada não é a proposta de preços da licitação”, mas sim uma nova proposta, específica para esse desenvolvimento.

O que se quis mencionar é que as melhorias de natureza “evolutiva de ordem exclusiva” não estão incluídas no escopo contratado, porquanto se trata, na hipótese, de aquisição de serviços comuns baseados em especificações usuais do mercado.

Assim, na tabela de fls. 17 do TR, última célula da última linha, consta “serviços não integrados ao escopo da contratação, devendo ser orçados e contratados à parte”.

Na sequência, à fl. 18, apresenta:

“Desenvolvimento de nova funcionalidade de natureza evolutiva de ordem exclusiva: custos não incluídos no escopo da contratação. Serão desenvolvidas conforme escopo definido e contratado à parte, nos limites das autorizações legais, a partir de cronograma definidos entre as partes após definições detalhadas das funcionalidades desejadas e necessárias.”

3.7. Sobre a ausência de precificação prévia de horas-técnicas para novos treinamentos



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

O edital prevê a possibilidade de novos treinamentos durante a execução do contrato, considerando sua vigência inicial de 60 meses, período em que é natural e esperado o ingresso de novos usuários. Essa cláusula foi inserida visando garantir a flexibilidade necessária para atender à Administração, respeitando a realidade operacional de contratos de longa duração.

A definição prévia de uma estimativa de horas-técnicas para treinamentos adicionais, conforme sugerido pelo impugnante, é inviável por não refletir as necessidades efetivas que surgirão ao longo do contrato. Tal medida:

- Criaria incertezas para os licitantes, que poderiam incluir valores inflacionados para cobrir riscos, onerando a Administração desnecessariamente.
- Não garantiria a adequação dos custos aos serviços efetivamente demandados, podendo resultar em uma precificação desalinhada à realidade futura.

O modelo adotado no subitem 13.1.11 permite que:

- Os treinamentos iniciais sejam contemplados na proposta original, considerando o escopo detalhado no edital.
- Treinamentos adicionais sejam tratados por meio de orçamentos específicos e cobranças posteriores, ajustados às demandas reais da Administração.

Esse formato está de acordo com os princípios da economicidade e da proporcionalidade, previstos na Lei nº 14.133/2021, evitando custos desnecessários na proposta inicial e garantindo que a Administração pague apenas pelos serviços efetivamente realizados.

Ressaltamos que o processo de definição de custos para treinamentos adicionais será conduzido com total transparência, com base nos critérios previstos contratualmente. Antes da execução de qualquer treinamento adicional, a contratada será obrigada a:

- Apresentar um orçamento detalhado;
- Obter aprovação prévia da Administração.

Esse procedimento assegura que os custos adicionais sejam previsíveis e controláveis, atendendo ao interesse público e garantindo a execução eficiente do contrato.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

A manutenção do modelo adotado no edital está alinhada com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que reconhece a necessidade de flexibilidade em contratos de longa duração, especialmente em situações que envolvam demandas futuras imprevisíveis.

Ademais, o modelo respeita o princípio da isonomia, ao tratar de maneira uniforme os licitantes, e da competitividade, ao evitar a inclusão de custos genéricos que poderiam restringir a participação de interessados.

Diante dos esclarecimentos acima, não há justificativa para alterar o subitem 13.1.11 do anexo I do edital, considerando que a cláusula atende aos princípios legais e objetivos da licitação.

Reiteramos que o modelo adotado é o mais adequado para a realidade contratual, preservando o equilíbrio econômico-financeiro, a economicidade e a flexibilidade na execução do contrato

3.8. Falhas no Modelo de Proposta (Anexo II), consistentes na falta de individualização dos serviços de conversão, de migração e de implantação, em descumprimento ao determinado nos TCs-0200862.989-22 e 0200074.989-21;

Da leitura do TC nº 0200862.989-22, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo determinou a individualização dos serviços de conversão de dados, implantação de sistemas e treinamento de usuários em face de indevida aglutinação de tais custos com serviços de licenciamento.

De fato, na época, aplicou-se o artigo 40, XII da Lei de Licitações:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;"

Contudo, na presente licitação, além de não se ter a aplicação deste dispositivo legal, já revogado e sem correlato na NLLC, o fato é que o modelo de proposta de preços já individualiza os custos de implantação, separando-os dos custos de licenciamento mensal. Vide:

1 – Prefeitura Municipal de Atibaia

Serviços Técnicos:

Item	Qtde	Un	Descrição	Parcelas	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Total
01	01	Serv.	Conversão de Dados, Migração e Implantação	06		
02	851	Serv.	Treinamento/Capacitação de usuários	06		

A presente licitação busca também o atendimento das novas exigências estabelecidas pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, que estabeleceu parâmetros, prazos e regras para a implementação do padrão SIAFIC em toda Administração Pública.

O SIAFIC foi previsto inicialmente na Lei Complementar 100/2000 (LRF), por meio de alteração inserida no art. 48 pela LC 156/2016: “§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia”.

Em face da exigência do SIAFIC, o que cabe ao Poder Executivo, o edital já prevê que os serviços de conversão de dados, migração e implantação, treinamento/capacitação de servidores, serviço de provimento de infra estrutura de datacenter e técnicos residentes, será de responsabilidade do mesmo, conforme respectivas dotações de cada item.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

- Repetição de falhas já condenadas por esta Corte no TC-021456.989-23.

Inicialmente, registra-se que as determinações exaradas no TCE 021456-989-23 diziam respeito ao edital de pregão eletrônico nº 100/2023, e não ao presente processo licitatório.

Ademais, as considerações exaradas naquele procedimento de exame prévio de edital não se amoldam com total aderência ao novo processo licitatório publicado, pois o novo processo possui novo estudo técnico preliminar, nova pesquisa de preços e novo termo de referência.

Portanto, simplesmente afirmar-se que nova licitação precisa amoldar-se a considerações doutra não é pertinente nem objetivamente admissível, mormente quando o objeto licitado se moldou a partir de novos estudos e considerações de ordem técnica.

De toda sorte, por amor ao debate, consignamos que naquele exame prévio, foram definidas as seguintes necessidades de correção, na decisão final:

“1. Os elementos indispensáveis à elaboração de solução informatizada de gestão pública devem ser de tal natureza que indiquem a finalidade do projeto, permitam a compreensão adequada das necessidades administrativas e que ocorra real competição entre as licitantes.

2. Os critérios de pagamento devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis e objetivamente comprováveis, com níveis esperados de qualidade, evitando-se a previsão de pagamentos dissociados de contraprestação direta à Administração.”

Além disso, no relatório, foram consignadas as seguintes questões, pelo Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli:

“Assiste razão parcial ao representante quando reclama maior transparência no que se refere ao pagamento dos serviços”

(...)

O pagamento pelos serviços de implantação, que antes ocorreria em parcela única, após ser atestada a sua conclusão, agora está sendo dividido em seis parcelas mensais, sendo que o edital não oferece meios e critérios para a realização das correspondentes medições. Assim, ou o pagamento desse serviço volta a ser realizado, nos termos do edital anterior, ou se faz necessário



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

estabelecer, no novo edital, o critério para a realização das medições mensais, de modo que os pagamentos possam ser feitos na proporção dos serviços efetivamente realizados, em cada período.

(...)

Situação similar se verifica em relação aos serviços de treinamento, os quais, no edital anterior, seriam remunerados pela quantidade de servidores efetivamente treinados, tanto que a quantidade do item correspondente, no modelo de proposta, era idêntica a quantidade de servidores envolvidos nessa atividade (608), mas que, na versão atual, será remunerado em seis parcelas mensais, sem que haja a possibilidade de se medir o quanto do serviço foi efetivamente executado. Assim, tais aspectos demandam correção, devendo o edital ser aperfeiçoado também com a inclusão do regramento para o pagamento, especialmente no caso dos serviços de escopo."

Quanto à individualização da "finalidade do projeto, permitam a compreensão adequada das necessidades administrativas e que ocorra real competição entre as licitantes", já restou procedida.

O novo estudo técnico e o novo termo de referência detalham e justificam os serviços prestados à exaustão.

- Previsão de dois técnicos residentes apenas para o período considerado permanente

A previsão de dois técnicos residentes apenas para o período considerado permanente se justifica pela necessidade de garantir suporte técnico contínuo e especializado durante as etapas cruciais do projeto após a fase de conversão, migração, implantação e treinamento dos servidores.

3.9 Exigência de apresentação de inscrição municipal e/ou estadual conforme o ramo de atividade da empresa, em vez de ater-se ao objeto da licitação.

Assim nos ensina Marçal Justen Filho assim:



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

*“A prova da habilitação jurídica corresponde à comprovação de existência, da capacidade de fato e da regular disponibilidade para exercício das faculdades jurídicas. **Somente pode formular proposta aquele que possa validamente contratar.** As regras sobre o assunto não são de Direito Administrativo, mas de Direito Civil e Comercial. Não existe discricionariedade para a Administração Pública estabelecer, no caso concreto, regras específicas acerca da habilitação jurídica. Mais precisamente, a Administração deverá acolher a disciplina própria quanto aos requisitos de capacidade jurídica e de fato, dispostos em cada ramo do Direito. Encontra-se em situação de habilitação jurídica o sujeito que, em face do ordenamento jurídico, preenche os requisitos necessário à contratação e execução do objeto” (grifamos)*

Ao analisarmos o Edital do certame, verificamos no item objeto de controvérsia, a seguinte exigência e redação, vejamos:

“2.2. Prova de Inscrição no Cadastro de Contribuintes pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto a ser contratado, a saber: (grifamos).

2.2.1. Se o Ramo de Atividade da empresa for Comércio, deverá apresentar prova da Inscrição Estadual.

2.2.2. Se o Ramo de Atividade da empresa for Prestação de Serviços, deverá apresentar prova da Inscrição Municipal.

2.2.3. Se o Ramo de Atividade da empresa envolver Comércio e Prestação de Serviços, deverá apresentar prova da Inscrição Estadual e Municipal.

Assim sendo, constata-se que os itens 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.3 possuem caráter orientativo, não se admitindo, nesse contexto, qualquer modificação, haja vista que a exigência mencionada no Edital está em total conformidade com o inciso II do art. 68 da NLLC.

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

(...)

II – a **inscrição no cadastro de contribuinte estadual e/ou municipal**, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, **pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;** (grifamos)



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

3.10. Exigência de certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial **(item 3.2)**

Após análise do instrumento convocatório, tem-se por comprovado que a exigência em questão está em conformidade com o que preceitua a súmula 50 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ou seja:

Súmula 50:

Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital.

Contudo, consta no presente edital a seguinte redação:

3.1. Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica ou;

3.2. Certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica;

3.2.1. Nas hipóteses em que a certidão encaminhada for positiva, deve o licitante apresentar comprovante da homologação/deferimento pelo juízo competente do plano de recuperação judicial/extrajudicial em vigor.

3.11. Generalidade e especificidade das exigências técnicas (item 4 do anexo **02)**

O edital foi elaborado com o objetivo de assegurar a qualificação técnica necessária ao cumprimento do objeto licitado, em observância aos princípios não houve nenhum desrespeito a legalidade, isonomia art. 37, caput, da Constituição Federal e competitividade, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

A definição das parcelas de maior relevância foi realizada com base em critérios objetivos, considerando a complexidade e a natureza do serviço. Contudo, não há a intenção de restringir a participação de interessados. Esclarecemos que:

- O edital permite a demonstração de capacidade técnica mediante atestados que comprovem a execução de sistemas compatíveis ou similares, conforme entendimento consolidado pela Súmula nº 30 do TCESP.
- A especificação dos módulos listados (Gestão de Contabilidade, Convênios, Prestação de Contas e Controle Interno) não exclui outros sistemas equivalentes, desde que comprovem compatibilidade com as funções exigidas.

- Critério dos 4% do valor total estimado

A exigência de comprovação de execução de serviços correspondentes a, no mínimo, 4% do valor total estimado tem como finalidade garantir a capacidade técnica proporcional ao objeto licitado, sem comprometer a competitividade. Este critério foi adotado como parâmetro de aferição, não como requisito absoluto ou limitador.

Esclarecemos que será aceita a demonstração de sistemas que atendam ao percentual exigido, mesmo que sejam compatíveis ou similares aos mencionados no edital.

- Exigência do sistema AUDESP/TCESP (subitem 4.3)

O subitem 4.3 não tem como objetivo restringir a participação de licitantes, mas sim assegurar o atendimento às necessidades técnicas específicas do objeto, considerando tratar-se de um sistema utilizado pela própria Administração Pública em conformidade com as normativas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Nesse contexto, o atestado solicitado destina-se exclusivamente a comprovar a capacidade técnica do licitante para atender às funcionalidades requeridas, garantindo a eficiência e a continuidade dos serviços. Tal exigência está alinhada aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Diante dos esclarecimentos acima, entendemos que as exigências do edital estão de acordo com a legislação vigente e com a jurisprudência aplicável, sem configurar restrição



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

injustificada à participação dos interessados. Ressaltamos que o edital já contempla a possibilidade de comprovação por meio de sistemas similares, reforçando a ampla competitividade do certame.

3.12. Previsão genérica de capacidade do subcontratado (12.1.1)

Está claro e objetivo no edital em relação a subcontratação quando envolver serviços de hospedagens de sistemas gerenciadores de bancos de dados e aplicativos de gestão, conforme segue:

“12.1.1. A CONTRATADA deverá apresentar a esta Administração documentação que comprove as condições de habilitação fiscal, trabalhista e técnica do subcontratado para avaliação e autorização.

12.1.1.1. A qualificação técnica do subcontratado será limitada à comprovação de fornecimento, a pessoas jurídicas de direito público ou privado, de serviços de hospedagem de sistemas gerenciadores de bancos de dados e aplicativos de gestão administrativa.”

3.13. Da Qualificação Técnica

Em análise do instrumento convocatório em relação a exigência de certidão negativa de recuperação judicial, tem-se por comprovado que esta exigência em questão está em conformidade com o que preceitua a súmula 50 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme já consta nas informações oferecidas neste documento no item 3.10.

Conforme destacado na própria justificativa do edital, foi observado o disposto no Decreto nº 10.540/2020, que estabelece o padrão mínimo de qualidade para o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), reforçando a obrigatoriedade de sua implantação.

Considerando o Processo TC-004511-989.23 em seu B1.1. Implantação do SIAFIC, esta administração declarou que foi elaborado o plano de ação para implantação do SIAFIC, porém não houve pleno atendimento ao inciso III do § 1º do Artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e inobservância do artigo 18, caput, do Decreto Federal nº 10.540/2020.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Portanto, entendemos ser justo e razoável exigir que as empresas interessadas em apresentar proposta para o presente edital comprovem, por meio de atestado de capacidade técnico-operacional, experiência no atendimento ao SIAFIC, em conformidade com os padrões e exigências estabelecidos pelo AUDESP/TCESP, por um período mínimo de 12 (doze) meses. Tal requisito se justifica pela necessidade de evitar a continuidade da situação de não conformidade e de mitigar os riscos associados a promessas de atendimento futuro sem garantias concretas.

3.14. Do prazo de vigência da contratação superior ao mandato do prefeito.

Percebe-se, aqui, nitidamente, tentativa de aproveitamento de teses estabelecidas contra editais anteriores dessa municipalidade, baseados na Lei nº 8.666/1993.

Contudo, a presente licitação é baseada na Lei nº 14.133/2021, que permite expressamente a aposição de vigência contratual de cinco anos:

“Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

(...)

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática”.

Aliás, a tese entabulada acaba por esvaziar em absoluto o conteúdo da determinação legal supratranscrita, porquanto todo mandato de qualquer prefeito municipal terá duração inicial de quatro anos.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Assim, pela tese entabulada em nenhuma hipótese nenhuma prefeitura poderia adotar o caput do artigo 106, ou seu parágrafo segundo.

Ademais, como bem prevê os incisos do caput, a vigência fixada não é “perene e irretocável”, existindo hipóteses legais para rescisão, de modo que novos prefeitos possam, se for o caso, rescindir contratos por interesse público ou desvantajosidade superveniente.

Portanto, e em absoluto, a vigência quinquenal é justa, legal e trará segurança técnica de médio prazo à administração pública.

3.15. Falhas nas pesquisas de preços que antecede a contratação, realizada somente com três fornecedores, com significativa diferença entre os valores obtidos.

Já nas impugnações anteriores a editais de objeto semelhante, publicados por essa entidade, o TCE definiu:

“Aproveitando o gancho, a incorporação ao edital da planilha de preços médios obtidos no mercado para estabelecer os valores de cada um dos sistemas é providência que se mostra de plano dispensável. A teor do artigo 24, caput, da Lei nº 14.133/21 (3), desde que divulgados o detalhamento dos quantitativos e demais componentes necessários à elaboração das propostas, o fluxo de informações adicionais pode se restringir aos trâmites internos de formalização do balizamento de preços referenciais.” (TC 21456/989/23).

Outrossim, a Lei Federal nº 14.133/2021 define, em seu artigo 23, § 1º, IV, que a composição dos custos estimados da contratação pode ser executada a partir de pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores.

Ademais, é preciso comprovar que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

No caso em apreço, seguindo-se a ordem dos incisos do parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei de Licitações, registramos no banco de preços nacional composição de custos unitários que pudessem ser aproveitadas.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Também não localizamos contratações similares no âmbito da administração pública, realizadas no intervalo de um ano. Com efeito, em consulta ao portal nacional de contratações públicas, foram identificados 16 contratos com objeto semelhante:

Edital nº 8/2023 Id contratação PNCP: 15255346000108-1-000006/2023

Modalidade da Contratação: Pregão - Eletrônico **Última Atualização:** 30/10/2023

Órgão: CONSORCIO INTERMUNICIPAL CAIUA - AMBIENTAL (CICA) **Local:** Paranavaí/PR

Objeto: Contratação de empresa especializada no desenvolvimento de software nativo de plataforma web para fornecimento de sistema de gestão pública integrado (licenças de uso) com acesso multiusuários em banco de dados ÚNICO, compreendendo ainda instalação, configuração, implantação, conversão e migração de dados, customização, teses, treinamento e serviços de manutenção mensal, documentação, alterações legais, corretivas e evolutivas no sistema, atendimento e suporte técnico destinado ao CICA

Edital nº 00008/2023 Id contratação PNCP: 76416940000128-1-002390/2023

Modalidade da Contratação: Pregão - Eletrônico **Última Atualização:** 30/10/2023

Órgão: ESTADO DO PARANÁ **Local:** Paranavaí/PR

Objeto: Contratação de empresa especializada no desenvolvimento de software nativo de plataforma web para fornecimento de sistema de gestão pública integrado (licenças de uso) com acesso multiusuários em banco de dados ÚNICO, compreendendo ainda instalação, configuração, implantação, conversão e migração de dados, customização, teses, treinamento e serviços de manutenção mensal, documentação, alterações legais, corretivas e evolutivas no sistema, atendimento e suporte técnico

11-16 de 16 itens < 1 2 >

Contudo, a análise dos respectivos objetos afasta as contratações do objeto desenhado nessa municipalidade.

Seja pelos módulos licitados, seja pelos serviços agregados, seja pelo porte das entidades licitantes, não se demonstrou possível a composição de custos a partir dos dezesseis contratos existentes no PNCP.

Aliás, em grande parte dos contratos obtidos através da pesquisa com as palavras-chave LICENÇA, MENSAL, SISTEMA, GESTÃO, NATIVAMENTE, WEB não constam detalhamentos de valores unitários dos itens licitados.

Com o uso da expressão “tele saúde”, nenhuma ocorrência foi identificada:



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Ademais, não há histórico de contratações similares nesse município, de uma plataforma desenvolvida nativamente para uso em ambiente cloud, o que também inviabiliza pesquisas comparativas nesse sentido.

Portanto, restou apenas a obtenção de cotações junto a fornecedores identificados no mercado de consumo, localizados através da rede mundial de computadores.

Cumprе ressaltar, nessa toada, que a pesquisa de preços foi realizada com base em informações claras e objetivas, de forma a evitar distorções no seu resultado, contemplando, de acordo com a IN nº 65/2021:

- I. Descrição completa e detalhada do objeto;
- II. Identificação do agente responsável pela cotação;
- III. Caracterização das fontes consultadas;
- IV. Série de preços coletados;
- V. Método matemático aplicado para a definição do valor estimado (média ponderada;
- VI. Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados; e
- VII. Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte.

Além das informações indicadas pela IN, cita-se outras questões que embasaram a pesquisa:

- I. Quantidades estimadas de fornecimento;
- II. Condições de pagamento;

Assim, plenamente justificada a adequada adoção de cotações, nos termos do artigo 23, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Por fim, quanto ao argumento de que a definição de custos estimados a partir de três cotações com valores distintos entre si seria incorreta, improcede. Pelo contrário: elas só vêm comprovar que não houve irregularidades na obtenção de cotações “casadas”, de modo que o próprio denunciante confessa a regularidade do procedimento.

E convenhamos: bastará a qualquer proponente ofertar seu preço real, durante a etapa competitiva do pregão eletrônico, contribuindo, dentro de suas possibilidades, com lances coerentes e exequíveis.

Assim, qualquer ínfima irregularidade na composição de custos estimados será suprida na etapa competitiva.

3.16. Irregularidades relativas à Prova de Conceito (excesso de requisitos a serem demonstrados e nomeação posterior da comissão de avaliação).

Em situação relativamente idêntica, de licitação anterior dessa entidade, de mesmo objeto com complexidade similar, o TCE/SP já decidiu, em validação das regras entabuladas:

“no que toca à prova de conceito, não é demais repisar que, dos 2.190 (100%) itens requisitados para o sistema, foram selecionados 905 (41,32%) que são imprescindíveis para o bom funcionamento, interoperabilidade e integração entre os módulos, sendo considerada aprovada a licitante que atender 90% destes 905 itens selecionados para a POC” (TC 21456/989/23).

A nomeação posterior da comissão de avaliação do POC – Prova Objetiva de Conceito, não impede e nem prejudica a participação de nenhum proponente. Entende-se que, nesta fase da licitação, essa nomeação não impacta a elaboração das propostas a serem apresentadas.

Conforme estabelecido no Termo de Referência, a Comissão de Avaliação será oficialmente publicada no Diário Oficial do Município após a etapa de classificação das empresas participantes no processo licitatório.

3.17. Ausência de clareza e de detalhamento dos custos relacionados à execução do objeto.

Não há falta de clareza.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Existem os serviços iniciais. Conversão, Migração e Implantação, Treinamento/Capacitação de servidores. Os custos serão definidos em campos próprios do modelo de proposta de preços.

E existem os serviços contínuos, de serviços de provimento de infraestrutura de Datacenter, técnicos residentes e de licenciamento e manutenção de softwares. Estes serviços também devem ser cotados em campos próprios do modelo de proposta de preços.

O que a administração pública não pode é ensinar cada proponente a estimar seus custos.

Ademais, conforme acima disposto nos tópicos anteriores, há informações suficientes para que as proponentes possam definir adequadamente os custos das propostas a serem apresentadas.

3.18. Falta de menção ao regime de execução contratual.

O regime de execução será de empreitada por preço global, nos termos do artigo 6º, XXIX da NLLC. Ou seja: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Consta no texto editalício.

3.19. Do uso de plataforma privada.

A impugnante questiona fatos e circunstâncias vinculados à plataforma adotada pela administração pública para a gestão do pregão eletrônico, sem reverberar fatos concretos que, nesta licitação, estão a causar prejuízo real à legalidade e lisura do processo.

Com efeito, alega-se falhas anteriores relacionadas em sites públicos de reclamações, sem comprovação da confirmação das causas e efetiva ocorrência destas situações, mas de qualquer forma não se evidenciam no caso em apreço, e jurisprudência que não tem relação com a administração pública municipal, nem com qualquer cobrança prévia para acesso à plataforma.

Em suma: apenas prognósticos de eventuais e improváveis problemas foram suscitados, erros que ocorrem em qualquer plataforma de softwares, e situações pontuais exógenas não tem o condão de irradiar para outros casos, objetivamente.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Fato é que, em âmbito administrativo, só se declaram nulidades quando evidenciado prejuízos concretos. Sobre a necessidade de efetivo prejuízo enquanto condição para declaração de invalidade de atos processuais, colhe-se da doutrina de Fredie Didier Jr.:

"A invalidade processual é sanção que somente pode ser aplicada se houver a conjugação do defeito do ato processual (pouco importa a gravidade do defeito) com a existência de prejuízo. Não há nulidade processual sem prejuízo (pas de nullité sans grief). A invalidade processual é sanção que decorre da incidência de regra jurídica sobre um suporte fático composto: defeito + prejuízo. Há prejuízo sempre que o defeito impedir que o ato atinja a sua finalidade." (Curso de Direito Processual Civil: volume 1. 13. ed. Salvador: JusPodvim, 2011. p. 281).

No caso em comento, a recorrente falou muito abstratamente em inadequação da plataforma, mas não traz comprovação alguma de suas alegações.

Logo, não tendo a recorrente demonstrado a correlação entre argumentos e fatos, não se pode exigir o refazimento do ato administrativo, mesmo porque conforme pacífica jurisprudência pretoriana "a declaração de possíveis nulidades no processo administrativo, segundo o princípio da instrumentalidade das formas (pas de nullité sans grief), depende da efetiva demonstração de prejuízos" (STJ - MS 12803/DF, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, DJe 15/04/2014).

Em idêntico sentido, colhe-se do acervo jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça:

"De acordo com a orientação jurisprudencial predominante no STJ, a decretação de nulidade de atos processuais depende da necessidade de efetiva demonstração de prejuízo da parte interessada, por prevalência do princípio pas de nullité sans grief" (STJ, AREsp. n. 764.485/PR, rel. Ministro Marco Aurélio Belizze, DJe de 21/9/2015).

Essa demonstração de prejuízo deveria partir do contexto dos autos, e não de casos desafetos ao certame, que geraram decisões judiciais pautadas em contextos completamente distintos.

Ou ainda, do Supremo Tribunal Federal:



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

“A jurisprudência deste Supremo Tribunal é no sentido de que o princípio do pas de nullité sans grief exige, em regra, a demonstração de prejuízo à parte que suscita o vício; não se decreta nulidade processual por presunção” (STF - MS 31199/DF, Relª Ministra Cármen Lúcia, DJe de 24/06/2014 - grifou-se).

Desta forma, não existindo nas razões apresentadas prova inequívoca capaz de conduzir à verossimilhança do alegado prejuízo ou quebra de isonomia entre participantes, deve prevalecer a presunção de legalidade dos atos administrativos, com a escolha da plataforma elencada para uso.

Ademais, recentemente, o TCE/SP decidiu, em situação absolutamente semelhante:

“Em sede de exame prévio, este Tribunal consagra entendimento de que a suspensão de procedimentos licitatórios é medida excepcional, cabível exclusivamente quando flagrante ilegalidade configure risco à competição ou à elaboração das propostas. Aqui, malgrado inconformismo da autora, não se vislumbra a presença de aludidos requisitos, pois a inicial suscita discussão acerca de elementos que não ostentam patente ilegalidade ou fator suficiente a suplantar a presunção de legitimidade característica dos atos administrativos. Não constitui assunto passível de ser dirimido sob rito sumaríssimo a opção do ente licitante pelo desenvolvimento do certame na plataforma da Bolsa Brasileira de Mercadorias, sistema em operação e integrado ao Portal Nacional de Contratações Públicas, sítio eletrônico oficial criado pela Lei 14.133/2021” (TC-019876.989.24-5, decisão de 25/09/2024).

Dessarte, até em função da inviabilidade técnica de se adotar outra plataforma sem prejudicar em demasia a contratação dos essencialíssimos e contínuos serviços tratados no objeto da presente licitação, julga-se improcedente a impugnação nesse tópico.

3.20. Das cotas para pessoas portadoras com deficiência

Prescreve o artigo 63, da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

(...)



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

IV – será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.”

Nesse contexto, faz-se mister esclarecer que como requisito para a inscrição de sua proposta no Portal de Compras, as empresas interessadas deverão declarar no campo designado as seguintes condições:

a) Declaração de conhecimento do Edital: Declaro que estou ciente e concordo com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que cumpro plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital;

b) Declaração de reserva de cargos: Declaro cumprir as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas;

c) Declaração de proposta econômica: Sob pena de desclassificação, declaro que minhas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de condutas vigentes na data de entrega das propostas;

d) Declaração de Não-Emprego de menores: Declaro para fins do inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional, nº 20/98, que não emprega menores de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de que qualquer trabalho a menores de 16 anos;

e) Declaração de Não-Emprego de trabalho degradante: Declaro não possuir em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado, nos termos do inciso III e IV do art. 1º e no inciso III do art. 5º da Constituição Federal;

f) Declaração de Acessibilidade: Declaro que, conforme disposto no art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, estou ciente do cumprimento da reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

e que, se aplicado ao número de funcionários da minha empresa, atendo às regras de acessibilidade previstas na legislação;

g) Declaração de Inexistência de Fato Superveniente: Declaro sob as penas da lei, que até a presente data inexistem fatos impeditivos para sua habilitação no presente processo licitatório, ciente da obrigatoriedade de declarar ocorrências posteriores.

Desta feita, constata-se que as condições de participação no certame em questão estão em total conformidade com a legislação em vigor.

3.21. Da licitação em lote único.

A licitação de diversos softwares em lote único tem relação com a metodologia ERP, amplamente aceita no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“Não identifico motivos, ao menos em exame superficial, para censurar a reunião dos programas em lote único. Com efeito, os softwares farão parte de sistema de gestão e gerenciamento de informações cuja integração mostra-se, além de econômica, tecnicamente conveniente, evitando incompatibilidades e eventuais desacertos na manipulação de dados. Tal uniformidade será possível apenas se os programas forem desenvolvidos pelo mesmo fornecedor” (TCE/SP - TC-006346.989.15-5).

Ademais, e de modo inespecífico, a impugnante pontua que haveria condições editalícias que restringiriam a competitividade do certame, em decorrência dos módulos licitados.

Afora isso, não são apontados, especificamente, os itens editalícios que de per si ensejariam restrição indevida da competitividade, o que torna inviável uma análise adequada da impugnação neste aspecto, uma vez que, na condição de ato administrativo, o instrumento convocatório goza de presunção de legitimidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua atos administrativos em sentido amplo da seguinte forma:

“Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional” (in, Curso de Direito Administrativo, Malheiros: São Paulo, 18ª ed., 2004, pág. 356).

Hely Lopes Meirelles, em seu conceito restrito de ato administrativo, diz que:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros: São Paulo, 34ª ed., 2004, p. 147)

Ocorre que o ato administrativo - e o edital de licitação é um ato administrativo - goza de presunção de legitimidade, de modo que seu conteúdo é presumidamente alinhado aos princípios que regem a administração pública.

Referida presunção é um dos conhecidos “atributos” do ato, que lhe conferem a possibilidade de ser autoexecutável na esfera jurídica, independentemente do consentimento de terceiros ou de outros poderes para produzir efeitos legais.

A consequência prática disto é que, ao questionar o conteúdo do ato, o particular necessita comprovar sua eventual irregularidade.

De fato, inverte-se o ônus da prova, de modo que não seria a administração pública obrigada a revisitar a legalidade do ato praticado, cabendo àquele que o questiona apontar e comprovar, com exatidão, o ponto de irregularidade ou ilegalidade por si aventado.

Afirma Hely Lopes Meirelles que “consequência da presunção de legitimidade dos atos administrativos é a transferência do ônus da prova da invalidade do ato para quem invoca” (in, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros: São Paulo, 34ª ed., 2004, pág. 150).

No mesmo sentido, vem José dos Santos Carvalho Filho, que leciona sobre a consequência da legitimidade, qual seja, “a inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade” (in, Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris: Rio de Janeiro, 19ª ed., pág. 112).



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

E no caso, em comento, a impugnante não se desincumbiu deste ônus, porquanto houve mera alegação de potencial restrição da competitividade, sequer apontando-se qual ou quais itens ensejariam tal consequência.

Logo, diante do caráter genérico da impugnação, a administração pública fica impedida de reavaliar a presunção de legitimidade.

Contudo, por amor ao debate, precisamos registrar que há uma série de vantagens que adiante serão detalhadas, muitas das quais expressamente indicadas no termo de referência, que justificam o lote único.

Ora, no caso em apreço o parcelamento do objeto foi descartado por questões de viabilidade técnica e pela vantajosidade da administração.

Essa é, efetivamente, a melhor opção: a contratação de solução única e integrada, sem atravessadores, sem integrações entre empresas responsáveis por módulos baseados em tecnologias distintas, e sem bancos de dados paralelos contendo informações redundantes.

Aliás, vale repetir: a inviabilidade técnica de parcelamento e a vantajosidade técnica da contratação em lote único estão reverberadas em todo o termo de referência e em outras conclusões logicamente decorrentes dele.

Especificamente na área de tributação pública municipal, se nos atentarmos ao termo de referência - TR, em vez de ficarmos limitados a ilações genéricas e dissociadas do TR, veremos que há argumentos e limitações técnicas que exigem lote único.

No módulo de gestão de notas fiscais eletrônicas consta exigência de solução online e totalmente integrada em tempo real com o sistema de tributação municipal.

Ao exigir um sistema de emissão de notas eletrônicas integrado em tempo real, busca-se justamente contingenciar problemas de integração atualmente existentes.

Aliás, existem diversos inconvenientes em mantermos um sistema de gestão tributária que não compartilhe cadastros em tempo real com o módulo de gestão de notas eletrônicas e escrituração on line do ISS, tendo-se em vista a perda de capacidade de gerenciamento e



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

interpretação de dados, que sempre depende de trabalhos manuais de interpretação e consolidação de dados.

As certidões negativas ou positivas de débitos, por exemplo, sempre demandam análises conjuntas, que podem ser impactadas por erros humanos, causando danos à fazenda pública.

Aliás, na nova licitação, como não existe direcionamento editalício, não é possível definir quem será o vencedor. E seria de fato arriscadíssimo contratarmos uma nova empresa (desconhecida) para licenciar o sistema de arrecadação e fiscalização tributária sem nenhuma garantia de integração com o sistema de notas eletrônicas doutra proponente.

E mais: seria estranhíssimo exigirmos, no edital de licitação, integrações com sistema de marca específica. Não poderíamos admitir essa possibilidade.

E muito mais do que análises puramente técnicas que levam ao extremo as possibilidades de estruturação de um background de gestão, a licitação tem como preocupação primordial o atendimento de necessidades de interesse público, bem como a conveniência administrativa, reverberada no mérito administrativo das decisões quanto às contratações de bens e serviços.

No caso em apreço, a opção por lote único, a exemplo do que ocorre na maioria das contratações de softwares de gestão pública por municípios, tem notórias vantagens.

Ora, existem no TR centenas de serviços integrados e interdependentes no objeto licitado. Na esfera tributária, por exemplo, a emissão de certidões negativas e positivas de débitos devem estar baseadas em bancos de dados únicos e integrados, evitando-se erros e a necessidade de consulta a dois bancos de dados distintos.

O lançamento das receitas, em grande parte iniciado a partir das emissões de notas fiscais eletrônicas e das declarações eletrônicas de impostos sobre serviços, deve estar absolutamente consolidada em repositório único sem redundância de tabelas e cadastros, de modo que a consolidação de receitas no módulo tributário seja automaticamente lançado no SIAFIC, sem necessidade de operações manuais.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Aliás, são as famosas “operações manuais” as principais causas de erros e fraudes na extinção ou exclusão de créditos tributários, sendo imperioso assegurar-se que, desde a emissão de notas fiscais eletrônicas e escrituração do ISS até o lançamento final da receita arrecadada no SIAFIC, haja plena integridade referencial de dados.

Afirmar-se o contrário é tecnicamente insustentável.

Integrações entre bancos de dados de operadores distintos nunca é a melhor solução, quando, pelo mesmo custo, ou até mesmo, for possível o uso de base de dados única.

Poderíamos aqui citar centenas de situações randômicas que permitem a conclusão de que o uso de bases únicas, ou nativamente integradas, é solução muito mais profícua à gestão e à segurança do que a integração entre bases de dados mantidas por empresas concorrentes.

Aliás, é totalmente assertiva a conclusão de que integrações entre bancos de dados estruturados por empresas distintas, e potencialmente concorrentes é complexa e de fato emperra eventuais ações.

Ora, seja por motivos legais, seja por razões de evolução tecnológica, estruturas de tabelas e layouts de bancos de dados são constantemente alterados, e erros de integrações de módulos baseados em bancos distintos demandaria certamente perícias judiciais desgastantes e financeiramente custosas, para aferição da origem e causas dos erros, quando a parte culpada negasse suas responsabilidades.

Isso precisa ser evitado.

Contratações públicas não são e não devem ser pautadas por critérios que, sob o argumento de ampliar a competitividade, coloquem em risco a eficiência, segurança e confiabilidade dos serviços.

Ademais, as licitações públicas devem primar pela padronização:

“Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;"

E de fato, a contratação de uma solução ERP (enterprise resource planning) cloud propiciará aumento e maximização da padronização.

Assim, o fiscal tributário poderá, em telas padronizadas, gerenciar toda a arrecadação municipal, obtendo-se ganho de eficiência inegável, e evitando-se que informações precisem ser consultadas e consolidadas em sistemas distintos.

Da mesma forma, o Departamento de Tecnologia da Informação deste município precisará compreender e gerenciar uma única fonte de dados estruturados, precisará parametrizar uma única plataforma, não deterá preocupações com o desenvolvimento de integrações que demandam prévio conhecimento dos vencedores da licitação (dada a incongruência de se alegar integrações do tipo 'plug and play'), e poderá, sem prévia necessidade de comprovar responsabilidade por erros de processamento de dados, solicitando ao fornecedor único a solução do problema.

Outrossim, os usuários terão login único em todos os módulos, e haverá log de auditoria centralizado e padronizado para análise de responsabilidades.

Ademais, todos relatórios a serem gerados pelos próprios usuários poderão contemplar dados integrados do ERP, sem necessidade de custosos pagamentos para que dois ou mais contratados promovam o desenvolvimento de templates de dados que venham a gerar relatórios completos, gerenciais ou legais.

Mas enfim, aqui estamos apenas sendo exemplificativos, e não exaurientes, demonstrando que a licitação do ERP cloud em lote único é justificada e indispensável.

A lógica das integrações se irradia por todo o termo de referência, e por todos os módulos, que além de padronizados, terão interações, compartilhamento de informações e quando profícuo, o compartilhamento de cadastros.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

O fato, inegável, é que a contratação de lote único pela necessidade de unificação da base de dados em cadastro único garante maior confiabilidade no cruzamento de informações e consequente melhora da qualidade das informações da base de dados.

Ainda, minimiza a ocorrência de erros na compilação dos dados, em face da heterogeneidade de tecnologias (diferentes softwares), eis que não é rara a incompatibilidade entre sistemas dessa natureza.

E por fim, o agrupamento de itens no mesmo lote garante a compatibilidade entre os softwares a serem adquiridos, garantindo a continuidade de negócios da entidade e a prestação continuada e ininterrupta de serviços à população, evitando-se que erros de integração comprometam serviços ou causem danos.

E no caso vertente, as justificativas, inclusive aquelas deitadas no termo de referência, são pertinentes e suficientes a justificar a contratação em lote único, pois todos os módulos licitados trocarão informações entre si, gerando resultado de processamento consolidado, seguro e rápido.

Outrossim, estamos tratando de contratação que compreende cadastros únicos em diversas áreas e aplicações. E 'cadastro único' significa a existência de repositório único de dados, e a integração (arriscada) do cadastro de contribuintes da nota com o cadastro de contribuintes do sistema tributário impediria a administração pública de ter essa funcionalidade, relevantíssima e indispensável do ponto de vista do interesse público local.

Tal questão já foi validada expressamente pelo TCE/RS:

“No que diz respeito a restrição de mercado, o Gestor justifica a contratação de lote único pela necessidade de unificação da base de dados em cadastro único. Tal forma de contratação garante maior confiabilidade no cruzamento de informações e consequente melhora da qualidade das informações da base de dados. Ainda, minimiza a ocorrência de erros na compilação dos dados, em face da heterogeneidade de tecnologias (diferentes softwares), eis que não é rara a incompatibilidade entre sistemas dessa natureza. Diante disso, entendo adequada exigência trazida.” (TCE/RS – Processo 001485-0200/19-9 – julgado em 16/06/2019).



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Portanto, nesse aspecto, o pedido de impugnação merece ser improvida.

3.22. Da alegada exigência de marcas específicas.

A impugnante alega que o edital exige diversas marcas de sistemas gerenciadores de bancos de dados para diversos módulos licitados.

Aqui, com a devida vênia, a impugnante incidiu em crasso erro interpretativo!

As marcas dos sistemas gerenciadores de bancos citadas no termo de referência são as marcas dos gerenciadores legados.

Ou seja, são os atuais sistemas gerenciadores em uso.

Essa informação é entregue para que as proponentes possam compor suas propostas corretamente, e não para que as mesmas marcas continuem a ser utilizadas.

O termo de referência é cristalino e unívoco nesse sentido:

“Diante do apresentado, a fim de atingir os objetivos descritos neste Termo de Referência, a contratada deverá executar a conversão, migração e implantação dos DADOS EXISTENTES, com posterior conferência e consistência, com uma estimativa de volume de banco de dados, conforme segue:

(...)

Para melhor elaboração da proposta e CONHECIMENTO DOS BANCOS DE DADOS EXISTENTES pertinentes à conversão, migração e implantação, será facultativo a realização de visita técnica, que poderá ser realizada em até 03 (três) dias corridos antes da abertura do certame e agendada diretamente no Departamento de Tecnologia da Informação da Prefeitura da Estância de Atibaia pelo telefone (11) 4414-2796, no período das 08h30 às 17h00, na Divisão de Informática – Câmara Municipal de Atibaia pelo telefone (11) 2119-1120, no período das 09h00 às 17h00 e no Setor de Tecnologia da Informação da SAAE – Saneamento Ambiental de Atibaia, pelo telefone (11) 4414-3528, no período das 09h00 às 17h00, a qual será acompanhada por um representante credenciado pelo licitante, caso seja de interesse da empresa inteirar-se de todos os aspectos referentes à execução, informações sobre o local e as condições pertinentes ao objeto do contrato.”



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Portanto, cuida-se de mera confusão interpretativa, inexistindo exigência de marca específica, valendo repetir: as marcas indicadas são dos atuais sistemas gerenciadores, e não dos gerenciadores exigidos para a licitação.

Com efeito, para os novos sistemas, essa é a exigência quanto ao gerenciador de bancos de dados, conforme termo de referência:

“Com a presente contratação, esta Administração almeja alcançar mais agilidade na execução das tarefas entre os setores, por meio dos sistemas integrados entre si, e que funcionem a partir de banco de dados único ou com integrações nativas entre bancos, permitindo uma maior segurança relacional dos dados, uma efetiva integridade e a gradativa eliminação de informações conflitantes em mais de um banco de dados da municipalidade.”

3.23. Da alegação de percentual excessivo de aderência na prova de conceito.

Em nenhum momento foi objetivo da administração pública exigir aderência de 100% (cem por cento) às especificações técnicas do edital.

Aliás, dos 2.346 itens requisitados para o sistema (100%), foram selecionados 1.130 (48,17%) itens considerados imprescindíveis para garantir o bom funcionamento, que compuseram a “tabela prova objetiva de conceito – POC”.

Destes, ainda há uma margem de 10%, podendo a empresa proponente atender a 90% do total de itens:

“A licitante será considerada aprovada na Prova Objetiva de Conceito ao atender 90% (noventa por cento) do total de itens apresentados na tabela anterior.”

Portanto, e considerando o histórico recente de provas de conceito em outras cidades paulistas, evidencia-se que não há o mínimo caráter restritivo na exigência.

Pedir menos do que está ali descrito para fins de prova de conceito seria simplesmente abrir a licitação para empresas totalmente inaptas, gerando riscos altíssimos de danos à administração pública, aos gestores e à população.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Ao contrário do fornecimento de computadores ou veículos, o fornecedor de softwares de gestão pública precisa ter responsabilidade, expertise e condições prévias mínimas de iniciar um processo de implantação de softwares, e o posterior licenciamento de sistemas robustos e capazes de contingenciar centenas de obrigações legais em ferramentas que propiciem gerenciamento e segurança.

Portanto, não é viável, do ponto de vista do interesse público, a redução dos critérios da prova de conceito. Os itens definidos para a POC já representam percentual inferior a 50% do total do termo de referência, e ainda por cima admite-se aderência de 90% em relação aos itens destacados.

Afirmar-se que a exclusão da POC amplia a competitividade é um ledor engano: isso só ampliará a quantidade de empresas inaptas na competição, cabendo ponderarmos que, pela própria natureza e complexidade do objeto licitado, não há “startups” capazes de executá-lo, criando todo o ERP cloud em semanas.

Aliás, considerando-se a data da primeira publicação do termo de referência, os verdadeiros interessados na licitação puderam familiarizar-se com as exigências e buscar os índices de aderência solicitados.

3.24. Da ausência de previsão da necessidade de futura aderência à reforma tributária.

O Termo de Referência do edital previu a necessidade de manutenções legais, sem ônus:

“Os serviços de manutenção do sistema a serem contratados implicam os seguintes itens, a saber:

(...)

b) MANUTENÇÃO PREVENTIVA ou EVOLUTIVA – A segunda atividade de manutenção ocorre quando o sistema é modificado para melhorar a confiabilidade, ou novas funções, ou oferecer uma infraestrutura melhor para futuras ampliações, ou ainda para atendimento de



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

novas normas ou alteração daquelas já existentes e exigidas pelos órgãos de fiscalização e controle.

(...)

c) ATUALIZAÇÃO DE VERSÃO – Compreende itens de manutenção preventiva/ evolutiva ou adaptativa, lançadas pela CONTRATADA em novas versões do sistema. As alterações decorrentes de modificações legais ou de erros do sistema serão realizadas sem ônus adicionais para os clientes da CONTRATANTE, durante o período de vigência do contrato.”

Portanto, improcedente o pedido de impugnação nesse aspecto, já que a regulamentação da reforma tributária ainda não foi aprovada sequer no Congresso Nacional, representando legislação eventual e futura.

Não há, efetivamente, base jurídica alguma para que a administração pública antecipe, seja em prova de conceito, seja em nível de qualificação técnica, experiência e capacitação da empresa proponente em especificações randômicas, aleatórias, futuras e incertas.

IV – CONCLUSÃO.

Em suma, esses são os esclarecimentos reputados pertinentes.

Contudo, um apontamento se faz importante e indispensável: considerando as decisões anteriores da colenda Corte de Contas em relação a licitações de objeto semelhante dessa entidade, considerando o volume de alterações que vêm sendo procedidas espontaneamente, há de fato a busca da administração pela maximização da lisura redacional do instrumento convocatório.

Ademais, percebe-se que não há, efetivamente, apontamento de itens que comprovadamente restrinjam a competitividade do certame.

Quando muito, há impactos reflexivos ou meramente abstratos na competitividade.

Ressaltando que, nesta data, o município encontra-se submetido a contrato emergencial de prestação de serviços, cuja renovação não poderá ser efetivada com o atual prestador de serviços, mormente em face das recentíssimas movimentações do Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 6890, cujas conclusões terão força vinculante para a administração pública.



Prefeitura da Estância de Atibaia

Estado de São Paulo

Nada mais havendo a constar, encaminhe-se os autos a Secretaria de Administração para as providências legais.

Atibaia, 28 de novembro de 2024

Marianne da Costa Antunes

Secretária de Planejamento e Finanças

Rita de Cássia Gonçalves Saraiva

Superintendente do SAAE – Atibaia

Em substituição

Fernando Soares de Souza

Presidente da Câmara Municipal de Atibaia



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 0324-5A04-B994-EC09

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FERNANDO SOARES DE SOUZA (CPF 406.XXX.XXX-06) em 28/11/2024 15:10:28 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)



MARIANNE DA COSTA ANTUNES (CPF 157.XXX.XXX-50) em 28/11/2024 15:21:39 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)



RITA DE CÁSSIA GONÇALVES SARAIVA (CPF 104.XXX.XXX-40) em 28/11/2024 15:25:19
(GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://atibaia.1doc.com.br/verificacao/0324-5A04-B994-EC09>