



INTRODUÇÃO

O presente documento caracteriza a primeira etapa da fase de planejamento e apresenta os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá à necessidade abaixo especificada.

O objetivo principal é estudar detalhadamente a necessidade e identificar no mercado a melhor solução para supri-la, em observância às normas vigentes e aos princípios que regem a Administração Pública.

1 - DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

Com base em diversos avanços tecnológicos desde a criação do Departamento de Tecnologia em Janeiro de 2021. Este Departamento vem gradativamente preparando toda a infraestrutura tecnológica do município com aquisição de equipamentos de última geração e disponibilizando internet FIBRA OPTICA, em todas as repartições públicas de Rio Branco do Sul.

Também trabalhamos ininterruptamente para que fosse implantado um novo “SISTEMA DE GESTÃO MUNICIPAL”, para que pudéssemos atender todas as exigências dos mais diversos órgãos de regulação em gestão pública.

A pandemia do COVID 19 trouxe para o Município a necessidade da adoção de sistemas de computação de última geração, baseados em plataforma “CLOUD” (nuvem), pois os mesmos possibilitam que os usuários (servidores públicos) trabalhem de qualquer lugar, desde que providos de acesso à internet, permitindo que os serviços públicos essenciais e de atendimento ao munícipe não sejam interrompidos, bem como seja mantida a segurança e a saúde de todos os que se utilizam os mais diversos serviços municipais.

Os sistemas tradicionais até então utilizados, baseados em redes internas não possibilitam essa flexibilidade de trabalho para o servidor, pois quando emulados para funcionamento em nuvem, de forma híbrida, demonstram grande lentidão e excessivo consumo de link (internet), pelo grande volume de dados gerados representando custos excessivos e até inviabilizando a sua aplicação em locais onde a oferta de internet de banda larga representa altos custos ou até mesmo a sua falta.

Dessa forma, o setor de TI elencou a necessidade de que as soluções escolhidas devem ser de última geração, ou seja, desenvolvidas nativamente para web (por exemplo: PHP, C# ou qualquer outra forma operável via Internet). Não se vislumbrando interesse público na aquisição de tecnologias obsoletas, como plataformas desktop ou variações emuladas desta, na condição de respostas paliativas e obsoletas.

Como é de conhecimento da área de TI, por questão de segurança, os desenvolvedores de browser (Microsoft, Apple, Mozilla e Google) vêm implementando funcionalidades como controle de ActiveX¹, estratégia para evitar danos aos usuários, dificultando e até impedindo o funcionamento de recursos não nativos, o que pode impactar na funcionalidade de qualquer solução dependente deste tipo de tecnologia.

Importante levar em consideração também, que o suporte à NPAPI, tecnologia necessária para applets Java (simplesmente o mais famoso plug-in do mercado) foi descontinuado dos principais navegadores, de modo que não é recomendável e até indesejável, uma gama considerável de aplicações que dependam deste tipo de suporte.

Além disso, emuladores, como o Go-Global, o Sky-one e outros, conforme enunciado pelos respectivos autores, “*servem como **solução temporária** para uso enquanto se trabalha em cenários de longo prazo*”² (ou

¹ Fonte: https://www.java.com/pt_BR/download/help/ie_tips.xml

² As soluções da Sky.One foram criadas para empresas como a sua, que querem aproveitar imediatamente tudo o que a nuvem tem de bom, enquanto trabalham em cenários de longo prazo. Com uma oferta completa, migramos sua aplicação para a nuvem rapidamente, e o melhor, você passa a contar com uma nova oferta para seus clientes.” Disponível em <https://skyone.solutions/pb/fornecedores-de-software/>





seja, enquanto se desenvolve sistema em linguagem nativa para uso pela web). Os sistemas que exigem emuladores não apresentam a mesma performance que os nativos web. Como também exigem mais recursos de infraestrutura dos usuários, implicam em custos adicionais para uso e apresentam diversas outras desvantagens³. Uma solução emulada, poderia não ser adequada numa situação como a vivida pela pandemia do COVID 19, pois não suportaria a aplicação em redes domésticas dos usuários (servidores em teletrabalho) ou implicaria em custos de elevado montante para a administração pública.

Não há interesse público, em aceitar um software que, para funcionar na web, exija emulador, por diversos motivos, além dos citados, inclusive pelos custos posteriores de uma nova migração “do emulador” para um “nativo web”.

Também não é admissível que sejam despendidos recursos humanos e erário público, quando sabido de antemão, que mais recursos financeiros deverão ser aplicados para simplesmente refazer todo o serviço, tornando tudo mais caro. Tal situação é despida de razoabilidade, proporcionalidade e é contrária ao princípio da moralidade administrativa e da eficiência, enraizados na Constituição Federal de 1988.

Tomamos como exemplo o Poder Judiciário, onde só foi possível durante a pandemia a manutenção das rotinas e serviços, sem prejuízos significativos aos jurisdicionados, porque os sistemas em uso já eram baseados 100% em tecnologia nativa de computação em nuvem, a exemplo do e-PROC da Justiça Federal do TRF4, e do próprio PROJUDI utilizado pela Justiça Estadual do Paraná. Ainda, importante mencionar que o Poder Executivo do Estado do Paraná utiliza o sistema e-Protocolo, totalmente em nuvem fazendo com que os cidadãos possam solicitar serviços públicos de qualquer lugar e plataforma e os servidores públicos possam elaborar informações, pareceres, despachos e decisões em um ritmo mais rápido do que de forma física.

Nesse panorama, diversas outras entidades públicas vêm se alinhando com a adoção de sistemas de última geração, pautados na democratização do acesso por dispositivos móveis (tablets, celulares, notebooks), alta disponibilidade (24h, 7 dias por semana), na facilidade de manutenção e uso (remota, de qualquer lugar com acesso à internet e qualquer aparelho com Android, Linux, Windows ou Mac/Ios), na redução de custos (sem necessidade de investimentos locais com CPD) e na segurança da informação (garantida por robôs de backup e redundância). Atendendo esses quesitos básicos, atualmente vem despontando como solução mais moderna, a tecnologia de computação em nuvem.

A União há anos tem adotado sistemas em nuvem (como por ex. SICONV, RADAR, SISCOMEX, SIGEP, SIOrg, SEI), sendo hoje o padrão de suas contratações, afirmando com veemência, que “*é responsabilidade da administração pública oferecer ao cidadão a melhor experiência possível de acesso ao governo eletrônico, respeitando inclusive, as particularidades da população atingida*”. Seguindo nessa linha, o Governo Federal criou o programa ePWG – Padrões Web⁴ em Governo Eletrônico, tendo editado diversos instrumentos⁵ de orientação para contratação de sistemas em nuvem e desenvolvidos nativamente para web pelos órgãos que compõem a administração federal.

Na iniciativa privada, há vários exemplos de sistemas de computação em nuvem altamente eficientes, como é o caso daqueles utilizados pelas cias aéreas, além do Uber, Waze, iCloud, onedrive, googledrive, iTunes, iFood, entre centenas de outros.

2 – PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

A contratação está presente no Plano de Contratações Anual (PCA) que está sendo elaborado.

3 – REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

³ Fonte: Wikipedia. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Emulador>





Todos os softwares integrantes do ERP deverão possuir padronização de linguagens e telas, serem desenvolvidos nativamente para a plataforma web, buscando-se o melhor desempenho e menor consumo de recursos de rede/internet (link), restringindo-se os subterfúgios tecnológicos e ferramentas conhecidas do meio tecnológico que possam representar perda de desempenho, aumento de custos, instabilidade e insegurança dos dados e informações, bem como observando-se a liberdade das empresas em aplicar a linguagem de programação nativa web que lhe seja apropriada, respeitando a livre iniciativa do mercado. A licença de uso do software se dará por meio de pagamento de mensalidade, onde deverão estar inclusos as atualizações do sistema, assim como suporte técnico, manutenções e a hospedagem do sistema em nuvem (Data Center).

Para ser possível a utilização do sistema utilizando as informações que o município já possui, será necessária a contratação do serviço de migração dos dados, onde deverão estar inclusos também a Implantação e Treinamento dos usuários, este serviço será realizado em parcela única, com início imediato após a assinatura do contrato, e sua finalização deverá ocorrer em até 120 (Cento e vinte) dias.

Sabe-se que muitas informações são complexas e demandam um nível de conhecimento mais apurado em relação ao sistema, mesmo com o Treinamento que será recebido, diariamente os usuários tem a necessidade de auxílio do suporte técnico especializado, sendo assim, para que haja maior fluidez no andamento dos trabalhos, será necessária a contratação de um Técnico Residente, que ficará disponível presencialmente para atender as demandas, com a vantagem de que o técnico irá ter maior entrosamento com a realidade do Município.

4 – ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

As quantidades a serem contratadas, são basicamente o que já existe na contratação atual. Mensalidade de módulos que atendam as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, assim como serviços de atendimento técnico e serviços sob demanda necessários para ajustes que possam surgir a fim de manter a integridade das informações.

5 – ESTIMATIVA DO PREÇO DA CONTRATAÇÃO

A pesquisa de preços para a contratação de serviços no âmbito da administração pública municipal deve seguir, por analogia, o contido nas orientações da Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020 da Secretaria de Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e a Portaria nº 804, de 13 de novembro de 2018 do Ministério da Justiça, devendo prevalecer os valores praticados por contratos firmados no âmbito da administração pública, de porte e características similares ao Município de Rio Branco do Sul. Ainda ressaltamos que devemos seguir as determinações do Decreto Municipal 5.833/2021 que “Dispõe sobre a cotação de preço nos processos de licitação, dispensa e inexigibilidade de licitação.”

Apuraram-se por similaridade de contratos de outras entidades os valores correspondentes à Implantação e Treinamento de Usuários e às Mensalidades das licenças de uso, que contemplam os módulos necessários para uma boa administração, sendo ainda adicionados na mensalidade os valores correspondentes aos Técnicos Fixos Locais e Data Center do Sistema.

Fazer essa comparação de valores de módulos não exatamente iguais pode nos induzir ao erro, pois não se tratam das mesmas funcionalidades. Porém, entende-se que, mesmo com módulos com descritivos diferentes, módulos mesclados, módulos não citados e módulos com desdobramentos diferentes dos eleitos para compor este termo de referência, os contratos de outras administrações, de maneira geral, atendem especificamente as necessidades técnicas, burocráticas e legais destes entes administrativos, portanto, o mero desmembramento diferente de módulos não diferencia os resultados administrativos e legais esperados por esta entidade licitadora. Desta forma, comparar o conjunto de módulos mensais como um todo, é mais assertivo para a determinação dos valores praticados no mercado.

6 – JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO





Esta Administração esclarece e justifica suas razões para promover o processo em lote/grupo único:

1. A contratação do serviço em lote/grupo único se destina a promover maior eficiência e eficácia na gestão e na fiscalização contratual, além de propiciar economia de escala, uma vez que a totalidade do serviço poderá ser demandada a um mesmo fornecedor, favorecendo a redução de preços e o desenvolvimento das atividades, atendendo a economicidade e eficiência do serviço a ser prestado;
2. O não parcelamento da solução em lotes dá-se em vista da possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração Pública em face dos riscos inerentes à própria execução e de prejuízos para o serviço demandado, pois, o objeto intentado, se executado por vários contratados, poderá não ser integralmente ou satisfatoriamente prestado;
3. A justificativa para amparar o não parcelamento do objeto, possui subsídio por ser evidente a perda da economia de escala e a divisão do objeto não será técnica e economicamente viável (Súmula 247 do TCU). Doutro modo, o não parcelamento do objeto promoverá um melhor aproveitamento do mercado e a ampliação da competitividade;
4. Conforme orientação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1214/2013-Plenário: “deve ser evitado o parcelamento de serviços não especializados, a exemplo de limpeza, copeiragem, garçom, sendo objeto de parcelamento os serviços em que reste comprovado que as empresas atuam no mercado de forma segmentada por especialização, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo e informática;
5. Quanto à eficiência do serviço a ser prestado, cumpre informar que a divisão em lotes poderia provocar prejuízos à gestão e execução do serviço, em detrimento da avaliação do cumprimento das exigências contratuais e também da fiscalização técnica e administrativa do serviço;
6. Foi escolhido o LOTE/ÚNICO de maneira a tornar a contratação técnica e economicamente viável.

O objeto pretendido, se dividido em lotes, poderia resultar em perda da economia de escala, de forma que o parcelamento da solução não favoreceria a redução de preços e não atenderia a economicidade e a eficiência daquilo que será contratado. Não haveria, portanto, em tese, uma contratação menos onerosa para a Administração em face da divisão do objeto.

7 CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES E LEVANTAMENTO DE MERCADO

Um sistema de gestão pública é considerado um sistema “grande”, ou seja, composto por centenas de funções e operações, o que demandaria muito tempo em pesquisas e levantamentos, ocupando diversos servidores públicos, realização de muitas reuniões, enfim, tempo e recursos humanos que a municipalidade não dispõe livremente, sem prejudicar as rotinas administrativas. Felizmente, a maior parte das atividades públicas municipais são vinculadas a normativos (Leis, instruções e decretos) próprios de ordem geral e comum a qualquer município. É o caso das atividades de contabilidade (Lei 4.320/1964), orçamento, gestão orçamentária (Lei Complementar 101/2000), gestão tributária e arrecadação (Lei 5.172/1966), prestação de contas (Decreto Lei 200/67), entre dezenas de outras. Também nada impede a adoção de rotinas de outros municípios ou entes, a título de boas práticas administrativas.

Tratando-se da modalidade Pregão, é comum ao setor de compras do município a pesquisa a materiais próprios e não os dispondo, a busca junto a outras cidades do Estado e acesso ao portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, por meio do programa LICITACON, visando a busca de informações técnicas para lastrear o descritivo de objetos e até condições de contratação que se adequem





aos interesses da municipalidade (conveniência e oportunidade), uma vez que não se dispõe de tempo ou até pessoal disponível para a criação de descritivos técnicos à partir do zero. Essa prática, inclusive, é encorajada pela Advocacia Geral da União - AGU, que possui em seu site na internet⁶ diversos modelos de publicações de editais e termos de referência, para livre cópia e utilização, justificando:

*“Os modelos são disponibilizados como ponto de partida para a confecção de minutas de editais e anexos, ao mesmo tempo em que contêm referências que orientam a manter a regularidade dos textos finais, a fim de **conferir segurança e celeridade da análise jurídica**.*

[...]

*Especificamente para as **contratações de serviços, a utilização destes modelos é obrigatória**, a teor da Instrução Normativa nº 5, de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.*

[...]

***Disponibilizamos para utilização modelos de Edital, Termo de Referência, Projeto Básico, Ata de Registro de Preços e Termo Contratual**, os quais se referem a diferentes tipos de contratação e podem ser acessados no menu ao lado esquerdo”. (destaques nossos).*

Por sua vez, o Poder Judiciário já se pronunciou a respeito:

*“Da mesma forma, o fato de o Termo de Referência elaborado pela municipalidade ser similar a outros contidos em outros certames de outros municípios igualmente não caracteriza nulidade, mormente **porque é até natural que as exigências, assim como a redação dos editais/termos de referência, sejam similares em se tratando de mesmo tipo de contratação e que exige linguagem técnica**”. (Agravado de Instrumento, Nº CNJ: 0089760-23.2018.8.21.7000, Segunda Câmara Cível, Relator Des. Ricardo Torres Hermann, Porto Alegre, 05 de abril de 2018). Destaque nosso.*

Para Marçal Justen Filho⁷, “o resultado imediato da padronização consiste na ausência de variação das características do objeto a ser licitado. Um bem ou serviço é ‘comum’ quando suas qualidades e seus atributos são predeterminados, com características invariáveis ou sujeitas a diferenças mínimas e irrelevantes”.

Como se vê, o Edital desta licitação, bem como todos os anexos que o compõem, é despidido da necessidade de ineditismo e originalidade. Na verdade, a utilização de editais e referências já utilizadas por outros entes, possibilitam o aperfeiçoamento de tais documentos, evitando-se erros ou vícios indesejáveis, como a possibilidade de não acudirem interessados ou contratações que não atendam às mínimas exigências legais ou de segurança, dentro da margem de discricionariedade do gestor público.

Surge no panorama, à possibilidade de, não só a utilização de termos de referências ou editais utilizados por outros Municípios, cujo objeto seja idêntico, como ainda, mais segurança jurídica se encontrará, quando os referidos editais tiverem sido submetidos ao crivo do Tribunal de Contas Estadual, seja de forma voluntária ou contenciosa ou do Poder Judiciário, de forma contenciosa em remédios constitucionais ou ações de conhecimento. É o que fizemos.

⁶ https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. Ed. Dialética, 4ª edição, 2005.





Dessa forma, em atendimento aos princípios da economicidade, da eficiência, do julgamento objetivo, da isonomia e da moralidade administrativa, além da racionalização, busca-se conferir segurança e celeridade da análise jurídica no arcabouço de exemplos de boas práticas administrativas.

8 – IMPACTOS AMBIENTAIS

Não foram identificados possíveis impactos ambientais para contratação de licença de software gestão deste Estudo Técnico Preliminar.

13– VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Quando teve início o planejamento técnico para a nova contratação de sistema de gestão, houve primeiramente um diagnóstico e mapeamento de serviços que já eram atendidos por sistemas (exemplos: módulo tributário, contábil e rh via sistema Equiplano) e serviços que não eram informatizados e precisavam ser atendidos e agregados ao processo (exemplos: protocolo, acesso à informação, processos digitais).

Durante o levantamento de dados, verificou-se que a secretaria de saúde possuía um contrato pouco usual, com objeto muito amplo, que aglutinava diversos serviços tais como; Locação de Computadores, infraestrutura de rede, impressoras, câmeras de monitoramento, além do sistema de gestão em saúde também com poucos recursos.

O objeto e formato dessa contratação na secretaria de saúde demandavam uma análise mais aprofundada acerca de sua viabilidade técnica, econômica e até jurídica, ou seja, se seria vantajoso ao Município manter o formato de serviços aglutinados em um único contrato na saúde, ou se a melhor opção seria reformular o objeto da contratação.

Para não prejudicar o andamento e celeridade da contratação principal, que abarcava diversos módulos para atender a ampla maioria das secretarias e serviços públicos municipais essenciais, optou-se pela não inclusão do módulo de saúde e avaliação pormenorizada acerca do contrato então vigente da secretaria de saúde.

Posteriormente, ao se aprofundar no tema, foi possível concluir que o objeto do contrato da saúde na forma que foi concebido não era o mais adequado ao Município, pelas seguintes razões; Sistema de gestão saúde atual não atende efetivamente com os módulos de vigilância em saúde, transporte sanitário, hospital e módulos mais abrangentes na alta e media complexidade.

Por outro lado, com a homologação do processo licitatório Pregão nº 18/2022 em favor da empresa IPM Sistemas Ltda., o Município passou a ter um sistema de gestão em nuvem, via web, que integrava diversos módulos de serviços e integração com SIAFIC (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle).

Rio Branco do Sul, 19 de Outubro de 2023.

ANDERSON LUIS DA SILVA
Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

