



PARECER JURÍDICO

Trata-se de **IMPUGNAÇÃO** apresentada pela empresa **BETHA SISTEMAS LTDA** inscrita no CNPJ/MF sob o nº 00.456.865/0001-67, referente ao Edital do Pregão Presencial nº **038/2021**, que tem por objeto a contratação de empresa especializada em softwares nativos de plataforma web para fornecimento de solução de gestão pública integrada, no modo de licenças de uso de programas, sem limite de usuários. Sendo utilizado pela entidade (01-Município, 02-Fundo de Saude e Câmara de Vereadores). Inclui ainda serviços complementares necessários ao funcionamento de tais sistemas, como migração de dados, implantação, parametrizações e configurações, treinamento de usuários, suporte técnico, manutenção corretiva, legal e evolutiva, bem como hospedagem da solução em data center.

I - DOS PRESSUPOSTOS PARA O CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELA EMPRESA

O item 1.4., do procedimento licitatório Pregão Presencial Edital nº 038/2021, estipula que "Eventuais impugnações ao edital, bem como, recursos administrativos, pedidos de esclarecimentos referentes a este processo licitatório deverão ser enviados ao Pregoeiro, até 03 (três) dias úteis anteriores à data designada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio Presencial via internet, endereçados exclusivamente ao e-mail: licitasio@gmail.com."

Considerando que a data estipulada para abertura da sessão pública do Pregão foi definida para o dia **13/08/2021 (sexta-feira)**, e que o pedido de impugnação foi protocolado no dia **10/08/2021 (terça-feira)**, verifica-se tempestiva a presente impugnação apresentada pela empresa BETHA SISTEMAS LTDA.

II – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

]

Em apertada síntese, a empresa impugnante fundamenta suas insurgências basicamente quanto ao prazo para emissão da ordem de serviço; quanto pontua como ilegal os parâmetros inerentes a avaliação de performance do sistema ofertado pelos possíveis interessados; questiona os termos para apresentação de atestado de capacidade técnica; pontua do mesmo modo, um inexistente, direcionamento, baseado na escolha da tecnologia a ser



apresentada pela contratada, destacando, com base nisso, itens que julga como desnecessários para o certame; apresenta questionamento de itens, os quais, segundo ela, são passíveis de tal condição; destaca ainda, excessos que, ao seu entendimento, se caracterizam como excessivos quanto as exigências; Ao fim, questiona os limites discricionários dessa administração.

III – DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

a) Do Prazo para emissão da Ordem de Serviço

Alega a Impugnante que, inobstante haver definições para que os serviços de implantação decorram no prazo de 90 dias, essa Administração não fez constar no ato convocatório, prazo certo para emissão da respectiva Ordem para início dos serviços objeto do presente certame.

Nenhum prejuízo ou mesmo impedimento para cumprimento do objeto pela licitante vencedora o fato de não constar a definição do prazo para emissão da ordem de serviço.

Contrário aos argumentos impugnativos, o item 3.1.16 é claro ao definir a contagem de prazo 90 para implantação, após a respectiva emissão da ordem de serviço. Mesmo porquê, apesar das obrigatoriedades quanto as definições quanto as datas de publicação e da sessão do pregão em tela, não é possível saber a data exata em que estará o presente certame devidamente homologado, para continuidade dos seus atos até seus posteriores termos.

Não procede o pedido pelas razões que ora se fundamenta.

b) Alegações de ilegalidade quanto aos parâmetros definidos para avaliação de performance do sistema a ser contratado

A impugnante questiona os critérios definidos para avaliação de performance dos sistemas proponentes. Pontua, como “esdrúxulas” exigências quanto a performance do sistema a ser contratado. Alega que, o percentual de 90% definido para atendimento dos módulos que compõe o sistema a ser ofertado se caracteriza pela identidade de editais lançados por outras administrações.

De início cumpre dizer de que, as definições do ato convocatório não se caracterizam por excessivas, muito menos “esdrúxulas”. Contrário ainda aos argumentos impugnativos, a exigência de atendimento de 90% para cada módulo, possui muita relevância sim. O respectivo percentual de 90% não caracteriza nenhum desvio de finalidade do presente certame.



A indicação de administrações que lançaram editais objetivando a contratação de sistema de gestão, só vem, corroborar de que, essa administração, agiu certo em buscar parâmetros e informações em editais análogos a fim de lançar o presente ato convocatório.

Inobstante tais certames realizados pelas administrações indicadas pela empresa impugnante, sequer dizerem respeito a essa administração, cumpre dizer que, independentemente de medidas judiciais, devem os interessados, buscar desenvolvimento de seus sistemas e tecnologia a fim de fazer frente aos editais frequentemente lançados. Tais editais, conforme aponta a própria impugnante, estão exigindo o oferecimento de tecnologia cada vez mais avançada, a fim de satisfazer as necessidades das administrações e dos próprios municípios e demais usuários.

Assim, de modo algum, está essa administração criando condições que possa favorecer "esse" ou "aquele" interessado. Importante salientar de que, as definições do edital como um todo, aqui de modo especial pela insurgência quanto as definições de tempo elencadas pela impugnante na letra "b", se caracterizam pela própria busca do objeto em formalizar contratação de sistema que além da segurança, ofereça desempenho na execução das atividades, sem que isso importe no aumento de custos desnecessários, como por exemplo aumento na capacidade de link de internet para cumprimento efetivo das tarefas.

As definições dos tempos indicados na letra "b" da impugnação como duvidosos, e elencados como *"Depreciação automática de 30º bens"...*, *"Consulta de despesas dos veículos com 2.000 registros..."*; *"Prescrição de Dívidas a cada 100 lançamentos..."*; *"Consultar estoque para depósito..."*; *"Cálculo IPTU a cada 50 imóvel..."*; *"Contabilização de receitas tributárias..."*; *"Inclusão de veículo..."* se caracterizam por informações técnicas buscadas na área específica junto ao mercado, bem como nos próprios editais análogos, que serviram como amostragem para medir a performance de atividades para execução das tarefas num patamar aceitável para a tecnologia que se busca com a presente contratação.

Ainda com base na respectiva insurgência quanto ao tempo de performance do sistema, cumpre destacar que o tempo diferenciado para a geração das guias do ITBI e do IPTU, se caracteriza pelo fato de que, o processamento para emissão da guia de IPTU pode conter mais informações do que a guia do ITBI. Razão pela qual se definiu um tempo maior para emissão da guia do IPTU.

Também merece apontamento específico as dúvidas quanto ao tipo de operação realizada inerente a *"suplementação x anulação..."* para ser realizada nos parâmetros definidos, conforme destacado dentre as dúvidas impugnativas. A operação realizada se caracteriza como inclusão de suplementação.

M



Da mesma forma quanto as dúvidas inerentes a “*Geração de arquivo bancário com 10 itens...*”. De acordo com as definições do edital, não há necessidade do arquivo ser gerado no mesmo formato que a entidade utiliza.

Ainda, com relação as dúvidas quanto a “*Ciência do compromisso (considerando 10 compromissos)*”. Esclarece de que a ciência ocorre com a integração do sistema do TJ, com a abertura manual do prazo.

Improcedentes os pleitos.

Questiona a impugnante ainda na letra “b” as definições do item 3.1.4.1 no que diz respeito a consulta de dados anteriores. Todos os dados e informações deverão migrar integralmente com a base de dados, no caso de haver a troca de fornecedora.

Improcedente o pleito. Não havendo necessidade de reforma.

c) Insurgência quanto a apresentação de atestado de capacidade técnica

A impugnante tenta caracterizar as exigências quanto a apresentação de atestado de capacidade técnica como restritiva à competição.

Contrário à impugnação, o edital é claro ao definir a apresentação de atestado que demonstre o atendimento às áreas de maior relevância, sem que isso represente restrição à ampla participação dos interessados.

O que não pode, sobremaneira alguma, essa administração deixar de exigir comprovação de condição técnica mínima para participação. Mesmo porque, a participação poderá evoluir para contratação nos termos exigidos no edital.

Justamente a fim de se preservar também o princípio da economicidade, que se exige comprovação mínima de atendimento de acordo com os parâmetros do padrão tecnológico buscado no certame.

Desse modo, essa administração deverá se assegurar de condição técnica mínima para participação, de acordo com o que se almeja tecnologicamente com o presente certame.

Improcedente o pleito.

d) Itens pontuados na letra “d”, com base em inexistente direcionamento tecnológico –

Destaca inicialmente itens como não essenciais a contratação

A impugnante questiona como não essencial as definições dos itens 4.a,b,c, d e item 5, ambos do TR:



4. A CONTRATADA deverá prover recursos que garantam a segurança e a alta disponibilidade do sistema, com as seguintes características:

a. enlace eBGP (Protocolo de Roteamento Dinâmico) através dos roteadores com no mínimo 2 operadoras distintas a fim de garantir a alta disponibilidade do seu bloco IP.

b. Possuir firewall de borda com técnicas redundantes a fim de prevenir invasão por falhas nos protocolos TCP/IP.

c. Realizar análise do tráfego a fim de inibir ataques do tipo SQL Injection e Negação de Serviço, ou seja, esta análise deverá atuar na camada de aplicação.

d. Afim de garantir o acesso ao sistema de forma transparente por meio de um único domínio/sub-domínio exclusivo da CONTRATANTE, deverá a CONTRATADA disponibilizar 1 (um) IP público exclusivo para acesso ao sistema através de comunicação segura HTTPS com certificado válido.

Justifica-se também essa exigência em virtude do melhor controle de banda de internet da entidade, onde seja possível garantir que o tráfego autorizado seja realizado para um determinado IP específico, bem como a necessidade de domínio/sub-domínio exclusivo da CONTRATANTE para uso do Login Único da plataforma Gov.Br para autenticação de usuários.

e. Deverá possuir serviço de validação indicando que o domínio possui um certificado digital SSL, garantindo que o software é AUTENTICO e que as informações são CRIPTOGRAFADAS. Essa validação deverá ser realizada periodicamente e emitida por empresa terceirizada especializada em segurança, a cargo da CONTRATADA.

5. Além do firewall de borda, é necessário também o fornecimento de firewall interno, disponível exclusivamente para a CONTRATANTE a fim de permitir a criação de regras NAT (*Network Address Translation*) para portas acessíveis externamente conforme necessidade das aplicações, ex. 80 (http) e 443 (https), desta forma fornecendo uma estrutura virtual exclusiva, garantindo assim isolamento necessário dos eventuais demais clientes da CONTRATADA;

Contrariando as alegações impugnativas a respeito das exigências dos respectivos itens, a especificação de IP exclusivo para um cliente, bem como a utilização de um *firewall* interno disponível de forma exclusiva para essa administração não se caracteriza por desnecessário, muito menos implica em direcionamento a determinado modelo de arquitetura que não permita o amplo interesse e participação de licitantes.

O estabelecimento de *firewall* interno figura como garantia quanto a disponibilização de um ambiente isolado imune de interferências desencadeadas por problemas advindos de outros ambientes hospedados no mesmo data center. A criação de um *firewall* exclusivo também serve para evitar que outras portas indevidas permaneçam "abertas" para acesso externo ao software.

Cabe ainda salientar de que a impugnante salienta a existência no mercado de outras soluções como *Oracle*, *Salesforce*, *etc...* Tais soluções, que, apresentam custos elevados para sua utilização, posto que baseadas em licenças pagas. Portanto, dessa forma iria representar acréscimo nos custos para gerir o sistema de gestão. Contrariando os próprios objetivos do presente certame, o qual é, a busca de contratação de tecnologia baseada sistema avançado e com custos únicos.



Não havendo cabimento para reavaliação das definições dos presentes itens. Pelo que resta improcedente os pleitos em tal sentido.

Da mesma forma com relação às insurgências materializadas nos itens 10.8 e 10.9 do TR:

10.8 Deverá possuir recursos próprios internos que permitam a operação através de *multi-janelas*, abrindo quantas telas forem necessárias simultaneamente para consulta e desempenho dos serviços, permitindo alternar entre exercícios e entidades, sem que seja necessário fechar a aplicação e abrir outra, ou sair de um módulo para entrar em outro;

10.9 Permitir na estrutura *multi-janelas* que o usuário alterne entre as janelas abertas na mesma sessão, na mesma aba do navegador e também faça ocultação (minimização) ou fechamento de janelas de forma geral;

Aqui também de forma totalmente contrária aos argumentos da impugnação as exigências se caracterizam por totalmente essenciais. Somente pelo descritivo das funcionalidades exigidas e, atacadas pela impugnante, já se vislumbra a vantajosidade da aplicação.

A operação por intermédio de acesso a mais de uma janela sem a necessidade de fechamento da aplicação ou saída do módulo em uso, inequivocamente representa ganho na efetividade, e agilidade não só na prestação dos serviços pelos usuários diretos, como representa menor tempo que o munícipe ou outro usuário tem que ficar frente ao servidor para obtenção/recebimento do serviço público.

Improcedente desse modo o pleito de consideração como itens não essenciais.

Segue a mesma lógica da improcedência as insurgências quanto ao item 10.3:

10.3 O sistema deverá operar sob o paradigma de "Multiusuários" (mais de um usuário acessando ao mesmo tempo a aplicação e um usuário acessando múltiplas sessões ao mesmo tempo), com integração total entre os módulos, garantindo que os usuários alimentem as informações em cadastro ÚNICO para todas as áreas, e que sejam integráveis automaticamente os existentes e os que vierem a ser implantados de outras áreas e ser *multientidades* (Secretarias, Fundos, Câmara e Prefeitura), buscando exercícios anteriores constantes do banco de dados, sem que seja necessário sair de um sistema para entrar em outro.

Nesse ponto, outro item, para o qual não há a mínima discussão quanto a sua vantajosidade. O cadastramento único, nos dias de hoje, é peça fundamental em todo e qualquer sistema que opera banco de dados. A própria rigidez no tratamento dos dados quanto a segurança, devidamente reforçados pela LEI Nº 13.709 de 14/08/2018, em vigor desde o dia 01/08/2021, torna a gestão dos dados por intermédio de cadastramento único quase como uma característica indispensável e facilitadora para o processamento e armazenamento dos dados.



A vantajosidade caracterizada pelo armazenamento, processamento e tratamento simultâneo dos dados com base em cadastramento único, leva ao cumprimento do objeto por intermédio de tecnologia avançada que permita tal condição. Não se ajusta mais a contratação de sistemas ultrapassados que ainda apresentam tecnologia baseada em sistema *desktop*. A discricionariedade, de toda e qualquer administração permite a busca de tecnologia sob tal característica.

Além de contrariar as orientações da nossa própria Corte de Contas, a qual determina o lançamento de editais com base no sistema *web*, seria um retrocesso essa administração aceitar propostas de sistemas ainda baseados em *desktop*. Portanto, improcedente o pleito para admissão de propostas em tal sentido.

e) Insurgências enumeradas na forma de questionamento

Na letra “e” a impugnante relaciona questionamentos formalizados ao número de 07. Quanto as variáveis, foram utilizados os parâmetros atuais do sistema, bem como padrões técnicos usuais do mercado e, principalmente informações no mercado do que se busca como avanço na execução das atividades com base na tecnologia buscada na contratação.

Da mesma forma com relação as definições do datacenter. Foram considerados os parâmetros atuais e o que se busca evoluir com a contratação de nova tecnologia. A consideração quanto aos recursos para utilização dos serviços do datacenter, foram considerados todos os recursos. Independente do histórico inerente a utilização desses recursos, essa administração, busca contratação de sistema que lhe entregue o serviço de armazenamento e processamento de seus dados com base na estrutura atual, bem como no que for necessário no decorrer da contratação. Para tanto, foram consideradas inclusive as possíveis falhas.

Ao final a impugnante questiona qual a compensação financeira teria essa administração, com a possibilidade de utilização da capacidade de processamento para outras finalidades. Os parâmetros definidos para os serviços de datacenter se encontram adequados a realidade atual. Havendo uma possível sobra na capacidade de processamento, certamente será buscado utilização técnica integral do serviço, ou, por conseguinte, readequação de valores. Ainda na esfera da compensação, importa salientar de que, a contratação de tecnologia mais avançada, permite que o consumo de link seja menor para gestão do sistema, por consequência essa administração não terá a necessidade de aumentar a capacidade de link de internet ou qualquer outro contrato que represente acréscimo de custos para a gestão do sistema.

m



Ainda na letra "e" a impugnante questiona a necessidade de cópia das informações baseadas no datacenter, conforme item 3.6.12, do TR:

3.6.12 O datacenter deverá conter tecnologia para manter cópia das informações no ambiente do datacenter da CONTRATADA (ou por ela contratado) e download de segurança do banco de dados pela CONTRATANTE.

Sem dúvida alguma o sistema ofertado deve dispor de medidas de segurança. Todavia, é importante a necessidade de cópia dos dados. Como o próprio item 3.6.12 dispõe, a exigência, representa mais segurança à essa administração por intermédio de *download* do banco de dados.

f) Destaca no presente item exigências que entende como excessivas e alheias ao objeto

Questiona as definições da tabela referente ao item 3.10.30. Aqui a impugnante repete questionamentos infundados quanto a definição dos parâmetros da respectiva tabela de consumo de links de internet. Conforme já dito, foram tomados parâmetros e definições de acordo com a execução das atividades da administração, além de consulta de outros certames com relação a definição dos respectivos parâmetros e ainda, obtenção de informações técnicas junto ao mercado. Todas as informações no sentido de poder mensurar se o sistema a ser contrato não se reflete em excesso no consumo de link de internet para poder executar as tarefas. A não observância de tal requisito, poderá causar ônus decorrente da contratação de um sistema que exija aumento do consumo de link, conforme também já pontuado.

Os consumos de links estabelecidos na respectiva planilha, não apresentam nenhuma absurdidade. São patamares mínimos que, qualquer sistema capaz, deve possuir afim de executar as atividades e tarefas exigidas no ato convocatório lançado.

Portanto, os parâmetros decorrem de consumo médio de link usuais do mercado, conforme informações e orientações técnicas. Restando improcedente o presente item.

Se verifica, também nos argumentos impugnativos da letra "f", insurgências as definições dos itens "4.6" e 3.8.1:

6. A CONTRATADA deverá fornecer o Banco de Dados (SGBD) utilizado, bem como as licenças para esta CONTRATANTE, caso seja necessário;

3.8.1 São obrigações da CONTRATADA:

h) fornecer o Banco de Dados utilizado, bem como as licenças para esta CONTRATANTE, caso seja necessário;



j) fornecer mecanismo para monitoramento e *download* de cópia dos dados, no formato DUMP RESTAURÁVEL do próprio SGBD, a ser realizado por usuário do quadro da CONTRATANTE com conhecimento técnico e expressamente autorizado.

l) após a rescisão do contrato, fornecer backup DUMP RESTAURÁVEL e senhas necessárias para acesso completo aos dados;

Contrariando os argumentos impugnativos, se esclarece que, as definições dos itens atacados, não permite margem interpretativa além de que, essa administração possa dispor dos seus dados que se encontram junto ao banco da fornecedora, em caso de troca dessa ou impedimento para continuidade do contrato. A letra "j" do respectivo item, inclusive é clara a tal respeito:

"...Isso é necessário tendo em vista ao término do contrato o fornecimento dos dados de propriedade do município, em formato que permita a fácil restauração, em caso de troca de fornecedor..."

Não havendo, desse modo, nenhum ferimento ao princípio da isonomia ou quaisquer outros princípios que regem as compras públicas.

f) Sobre os limites do poder discricionário dessa administração

O lançamento do edital atacado pela impugnação que ora recebe manifestação, se caracteriza pela materialização da busca dessa administração em contratar novo sistema de gestão para os seus serviços administração. Para tanto, buscou informações em editais lançados para contratação análoga; buscou informações junto ao mercado tecnológico, a respeito de tecnologia que efetivamente atendesse seus anseios tecnológicos, totalmente baseados em uma realidade técnica que lhe permitisse usufruir dos avanços apresentados em sistema de gestão. Isso tudo, sem que resultasse em valor excessivo ou que implicasse em contratações paralelas para usufruir de tal tecnologia, como por exemplo, a necessidade de ter que aumentar a capacidade de link de internet para fazer frente ao novo sistema buscado.

De acordo com tais definições e necessidade, essa administração buscou definições para o ato convocatório que proporcionasse o interesse de licitantes que disponham de sistemas que se encontram baseado integralmente em nuvem.

Contrário do que aponta a impugnação, a escolha de tal condição não implica, muito menos resulta em transposição de limites quanto a sua discricionariedade. Restando, dessa maneira, refutados todos os pleitos e argumentos inerentes a extrapolação do poder de escolha dessa administração.



Muito menos ainda, há razão para revogação do certame em apreço.

III - DECISÃO

Isto posto, opino pelo conhecimento da impugnação apresentada pela empresa **BETHA SISTEMAS LTDA** para, no mérito, não acatar as razões esposadas e pelo prosseguimento do certame licitatório.

Maurício P. Sonda
Maurício Leonir Sonda

OAB/SC – 54.175