

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PREGÃO PRESENCIAL 001/2022-PMJ

Trata-se de resposta à impugnação ao edital de licitação do Pregão Presencial 001/2022, destinado a Contratação de empresa especializada para fornecimento de sistema de gestão pública integrada, no modo de licenças de uso de programas, sem limite de usuários. Inclui ainda serviços complementares necessários ao funcionamento do sistema, 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, conforme especificações, quantitativos e condições estabelecidas nos Anexo I e conforme condições constantes deste Edital.

Analisando todos os pontos apresentados expomos as ponderações formuladas que fundamentaram a decisão final:

I – TEMPESTIVIDADE E ADMISSIBILIDADE

Dispõe o edital do Pregão Presencial nº 01/2022 que “7.1. Até 02 (dois) dias úteis ANTERIORES da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa física ou jurídica poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do presente Pregão”.

Considerando que a sessão está marcada para 28/01/2022, bem como considerando que o protocolo da impugnação tratada ocorreu em 25/01/2022, tem-se consignada a tempestividade do instrumento, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

II – BREVE RELATO DOS FATOS

A empresa BETHA SISTEMAS LTDA apresentou impugnação administrativa em face do Edital do Pregão Presencial nº 01/2022 promovido pelo Município de Jaguaruna, tendo como objeto “contratação de empresa especializada para



fornecimento de sistema de gestão pública integrada, no modo de licenças de uso de programas, sem limite de usuários. Inclui ainda serviços complementares necessários ao funcionamento do sistema, 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, conforme especificações, quantitativos e condições estabelecidas nos Anexo I e conforme condições constantes deste Edital?

Em síntese, a Impugnante discorre acerca de suposta ilegalidade das exigências de padrão tecnológico, exigência de fornecimento de backup em formato DUMP, tratamento não isonômico, excesso de exigências alheias à contratação do objeto do texto editalício, limites do poder discricionários da Administração Pública, existência de editais idênticos, dentre outros extensos questionamentos, os quais serão tratados adiante.

III – ANÁLISE DE MÉRITO

Inicialmente, a Impugnante aduz razões acerca de ilegalidade das exigências de padrão tecnológico, afirmando, inclusive, favorecimento em razão de supostas condições restritivas, com uma série de questionamentos que versam sobre a relação tempo x arquivo (fls. 06).

Trata-se de relação a qual o arquivo deverá ser gerado, sem interrupções, não permitindo que fiquem carregando por vários minutos, não havendo necessidade de resposta item a item.

Cumprido esclarecer que a Prova de Conceito tem o objetivo de avaliar se o sistema se adequa a rotina a ser implementada pelo Município. Em que pese o layout, trata-se de funcionalidades que a solução já deverá prover de forma madura, com isso não é necessário informar qual layout ou forma de execução, desde que a execução ocorra no tempo especificado.

Ainda, a Prefeitura buscou em conversa com técnicos da área para aprofundar sobre o assunto, e ficou constatado que os valores empregados encontram-se dentro uma realidade factível, sendo que as informações requeridas encontram-se disponíveis aos interessados através do próprio edital e seus anexos.

É fato que a Administração Municipal não tem desejo em direcionar a licitação, sendo sabedora que tais premissas trabalham concorrentemente com o princípio da moralidade administrativa e da competitividade, tanto que, ao contrário do que afirma a Impugnante, realizou ampla pesquisa de mercado e em prefeituras de diversos Estados para que lançasse o melhor Edital para sua realidade, respeitada a isonomia entre os licitantes interessados.

Tal fato reflete, inclusive, na exigência de fornecimento de *backup* em formato DUMP, para o qual o objetivo é que ao término do contrato em havendo a troca de sistemas, será imprescindível para esta municipalidade que os dados – de sua propriedade – sejam fornecidos tal qual estão armazenados no banco de dados, por meio de um *backup DUMP* completo.

Para isto se faz necessário que a solução de software como serviço, armazene os dados em um SGBD e que esta municipalidade possa obter acesso aos DUMPS, incluindo a possibilidade de restaurá-los localmente durante a execução do contrato.

De igual modo, acerca dos itens passíveis de questionamento, acredita-se que na verdade são dúvidas da impugnante quanto ao datacenter a ser empregado. Nota-se, a tecnologia a ser adotada foi fonte de pesquisa robusta, avalizando os termos aqui ora constantes.

Sobre o questionamento de apresentações de cotações com valores zerados, não será possível, haja vista, que não os apresentarem dará a entender que a empresa não detém a expertise requerida.

Para além de tais aspectos, a impugnante revela insatisfação quanto ao (suposto) não tratamento isonômico dados aos participantes. Ocorre que o presente edital segue o princípio estrito da legalidade e da isonomia.

Inclusive, no que tange a passagem de itens considerados não essenciais à contratação do objeto do texto editalício, em que pese os itens serem essenciais, ou não, cabe destacar que o pedido no presente edital visa tão somente a garantia que os serviços serão prestados de forma satisfatória.

A mudança sempre tem o objetivo de melhoria e se no passado aquele atendia, podemos dizer que neste momento não atende mais, trata-se de

discrecionariiedade do gestor público em escolher o que é melhor para população, por isso, ele é tratado como administrador.

Sobre o tema, o Professor Hely Lopes Meirelles (2005, p. 168) discorre:

A discrecionariiedade administrativa encontra fundamento e justificativa na complexidade e variedade dos problemas que o Poder Público tem que solucionar a cada passo e para os quais a lei, por mais casuística que fosse, não poderia prever todas as soluções, ou, pelo menos, a mais vantajosa para cada caso ocorrente.

Nota-se que, sobre esse questionamento, a Impugnante se debruça sobre a real necessidade de contratação de firewall interno, IP Público, dentre outros requisitos de segurança.

O firewall foi desenvolvido para que a rede contratante não sofra ataques e seja vítima de hackers, a qual furtam informações e depois chantageiam para conseguir os dados retirados dos clientes.

Como é sabido, a Administração Pública abalizada pelo princípio da indisponibilidade dos bens públicos. Para garantir um ambiente seguro, foi requerido que as proponentes possuam um firewall destinado para o Município, para que as informações arquivadas no banco de dados estejam seguras contra invasores.

No mesmo sentido, para garantia da segurança é necessário um ambiente isolado sem interferência de outros ambientes que se encontrem hospedados no mesmo data center.

Assim como evitar que portas desnecessárias permaneçam abertas para acesso externo ao software, como por exemplo, a porta referente ao banco de dados. Essa possibilidade exige a criação de um firewall exclusivo para a contratante no ambiente de data center com regras que permitam que o acesso ao sistema nuvem.

Também com relação ao questionado com sob o protocolo BGP, nas informações técnicas e informações colhidas, verificamos que é responsável por manter o roteamento de toda a internet funcionando, assim como, garantir o balanceamento e a alta disponibilidade no acesso ao ambiente do datacenter através dos seus links de acesso entre as distintas operadoras, ou seja, sem um enlace eBGP, não existe datacenter, não existe redundância, não existe alta disponibilidade.



O respectivo protocolo, portanto, figura como uma garantia a alta disponibilidade do ambiente, para sistemas que operam em nuvem, publicando seu bloco IP, através de distintas operadoras com o uso do protocolo BGP com conexões eBGP, por distintos caminhos.

A mesma forma quanto as dúvidas inerentes à disponibilização de IP público, sendo observado nos apontamentos de outros certames que, operações por intermédio da internet necessita de certificado HTTPS a fim de garantir a segurança na comunicação de ponta a ponta, inclusive com a exigência de criptografia para garantir a segurança das respectivas comunicações.

Também se verificou a necessidade quanto ao correto controle de banda no acesso ao sistema no ambiente interno da administração para o ambiente externo, representado pelo datacenter, onde será hospedado o sistema. Se a administração não dispor de um endereço com IP exclusivo, não será possível reservar uma distinta largura de banda que possa garantir o acesso ao sistema por parte da municipalidade.

No mesmo sentido, a exigência dos equipamentos e sistemas operacionais pontuados nos respectivos reflete a condição técnica disponibilizada e utilizada no mercado pelos mais diversos usuários.

Contrário aos argumentos da impugnante, tais equipamentos e tecnologia são utilizados no dia a dia tanto pela administração como pelos diversos usuários, conforme já dito.

Não obstante, quem deve especificar se o item é essencial ou não é a Administração Municipal. Essa administração buscou informações junto a área técnica de variadas fontes e informações para configuração técnica do termo referencial, observou as regras definidas para a fase interna do Pregão lançado, consoante as definições do art. 3º da Lei nº 10.520/2002.

Quanto ao excesso de exigências de segurança do sistema a ser implantado, não há o que comentar, haja vista, que o princípio da indisponibilidade dá ao Órgão a ingerência, mas não a posse das informações, sendo estas de propriedade da população, assim, a garantia na segurança do sistema é a certeza que os dados ali estocados permanecerão guardados e inabaláveis.

Não é demais ressaltar que os TCP/IP's podem ser invadidos e com isso causar enorme transtorno a todos aqueles que têm seus dados ali armazenados, com

isso, a necessidade de instalação de firewall's para que elimine qualquer possibilidade de invasão ao sistema da Prefeitura.

Em que pese a necessidade de um sistema de multijanelas, nada mais seria que agilidade básica para que os servidores possam trabalhar de forma com que não seja forçoso sair da página para utilizar outra, essa base de multijanelas é completada pelo cadastro único, onde todas as informações poderão ficar contidas em um mesmo padrão de sistema, sem que haja falhas na inserção de informações.

Contrário as alegações apresentadas pela Impugnante, não causa estranheza alguma as definições quanto aos critérios mínimos definidos no edital. Insta, outrossim, que os possíveis interessados é que devem evoluir seus sistemas para fazer frente às necessidades exigidas pelas administrações.

As tabelas de funcionalidades e consumo, por sua vez, não podem ser analisadas individualmente. Como critérios de avaliação técnica devem ser observados os critérios do próprio edital, restando claro que procura-se avaliar as consultas do sistema, que são em sua ampla maioria os recursos mais acessados pelos funcionários na execução de suas atividades e que cada consulta a ser realizada retornará apenas um registro para efeito de prova de conceito.

Sendo assim, com base nesse aspecto técnico deve-se levar em consideração que cada KB (Kbyte) de informação corresponde a 1024 Bytes, ou seja, em uma consulta cuja o retorno de dados esperado seja de no máximo 2 KB, espera-se que seja retornado na resposta da requisição ao servidor um volume máximo de 2.048 Bytes no corpo da requisição.

Levando-se em consideração que cada Byte representa um CHARACTER e baseando-se pelo contexto de cada consulta avaliada, fica definida a relação técnica utilizada na definição do tamanho máximo de cada operação e o consumo total esperado de link para DOWNLOAD, com base na quantidade de usuários do sistema.

O objetivo do teste é garantir que o sistema ofertado trafega o mínimo possível de informações no DOWNLOAD dos dados daquelas operações mais realizadas pelos funcionários no dia a dia que são as consultas aos dados do sistema, e novamente reflete as necessidades desta Administração Municipal.

Acerca do poder discricionário da Administração Pública e os limites a ele atinentes, consoante dispõe a impugnação apresentada, opera na fase interna da



licitação, na escolha do produto/serviço, de modo que satisfaça o interesse da sociedade como um todo.

Claramente, este poder de longe não é absoluto, pois a Administração dentre inúmeros princípios, trabalha sob a tutela da legalidade, ou seja, só podendo fazer o que a Lei permite. De plano, pode-se afirmar que todas as licitações são regradas pela Lei, não indo além do que ela exige.

Esta Administração preza pelos princípios da isonomia, legalidade e da competição, alicerces da Licitação Pública, estando a escolha da solução tecnológica e as exigências ora expostas dentro da legalidade e da proteção do erário, não permitindo que empresas se arrisquem numa empreitada que não terão como assumir.

Tal fato corrobora com a inexistência de direcionamento para o ato convocatório lançado por essa administração.

A busca de orientações, parâmetros, informações de outros certames lançados com o mesmo objeto não representa direcionamento algum. Inclusive a própria resposta de impugnação tem como fonte pesquisas de outros certames a fim de se buscar subsídios do que vem sendo discutido na matéria do objeto do processo licitatório em tela.

A semelhança nas definições acaba por ocorrer sem que isso importe em direcionamento para empresa alguma, tendo em vista que, o objeto buscado é o mesmo e, as administrações possuem suas gestões baseadas em módulos/sistemas que gerem as mesmas áreas da gestão pública. Portanto, sempre irão ocorrer similaridades nos atos convocatórios lançados.

A IN nº 65/2021 DE 7 DE JULHO DE 2021, devidamente referendada pela IN nº 40, de 22 de maio de 2020, ambas expedidas pelo – SEGES - Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão definem claramente a busca de parâmetros em contratações similares.

Seguindo na mesma linha a Nota Técnica nº 1 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina dispõe do mesmo modo quanto à busca de contratações similares para embasamento de certames.

Consoante já destacado, os sistemas de gestão das administrações possuem estruturas de gestão baseadas em serviços de natureza comuns a toda e

qualquer administração. Assim como os parâmetros de consumo de links, onde se tomou como base, consumo médio de link usual do mercado de software para aferimento de um patamar que não represente exagero no respectivo consumo.

A estrutura da maioria dos serviços de gestão das administrações é de natureza obrigatória e comuns a todas as administrações. A composição descritiva dos módulos necessariamente acompanha os serviços oferecidos pelas mais diversas administrações. O que não pode, é a administração pautar sua busca de evolução tecnológica, de acordo com descritivos de módulos integrantes de soluções que ainda não atendem o padrão tecnológico buscado por intermédio do presente certame. O edital é claro ao definir comprovação de atendimento nas áreas de maior relevância.

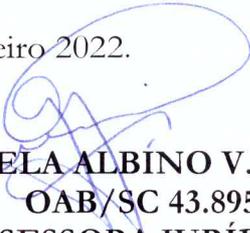
Não há indicação ilegal quanto a descrição dos módulos. Não é porque a descrição dos módulos não segue o padrão utilizado pela própria impugnante que há ilegalidade. Pelo contrário, a discriminação dos módulos representa maior transparência dos valores que efetivamente essa administração estará pagando por determinado módulo.

O que faz transparecer é que as alegações da empresa impugnante sob tal aspecto objetivam apenas que essa administração ajuste as exigências para atendimento do seu próprio sistema e/ou de soluções que ainda não disponham do padrão tecnológico buscado por essa administração.

IIV – DA CONCLUSÃO

Considerando os fatos narrados acima e em atenção à **IMPUGNAÇÃO** apresentada pela Empresa **BETHA SISTEMAS LTDA** decidiu-se pelo conhecimento da **IMPUGNAÇÃO** para no mérito **INDEFERÍ-LO** devendo ser mantido o edital.

Jaguaruna/SC, 20 de janeiro 2022.


GABRIELA ALBINO V. UGIONI
OAB/SC 43.895
ASSESSORA JURÍDICA