



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município**

PREGÃO PRESENCIAL Nº 12/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 197/2020

OBJETO: “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, VISANDO O FORNECIMENTO DE SERVIÇOS E SOLUÇÕES PARA APRIMORAR BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, COM SISTEMAS QUE ATENDAM AS NECESSIDADES DOS CIDADÃOS E EXIGÊNCIAS LEGAIS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, MANTENDO UMA CONVERSÃO TOTAL DOS DADOS HISTÓRICOS, IMPLANTAÇÃO COM ADERÊNCIA E MODELAGEM DOS PROCESSOS INTERNOS, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO AOS USUÁRIOS, ASSIM COMO ACOMPANHAMENTO ASSISTIDO IN LOCO”.

**DECISÃO ACERCA DE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA
CLASSIFICAÇÃO DE OUTREM NO CERTAME LICITATÓRIO**

Trata-se do Pregão Presencial nº 12/2020, que objetiva a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, VISANDO O FORNECIMENTO DE SERVIÇOS E SOLUÇÕES PARA APRIMORAR BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, COM SISTEMAS QUE ATENDAM AS NECESSIDADES DOS CIDADÃOS E EXIGÊNCIAS LEGAIS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, MANTENDO UMA CONVERSÃO TOTAL DOS DADOS HISTÓRICOS, IMPLANTAÇÃO COM ADERÊNCIA E MODELAGEM DOS PROCESSOS INTERNOS, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO AOS USUÁRIOS, ASSIM COMO ACOMPANHAMENTO ASSISTIDO IN LOCO.

Houve a participação de duas empresas no certame:

- 1) DUETO TECNOLOGIA LTDA; e
- 2) DELTA SOLUÇÕES EM INFORMATICA.

As Empresas vieram com o seguinte valor inicial da proposta:

- DELTA SOLUÇÕES EM INFORMATICA: R\$303.872,00.
- DUETO TECNOLOGIA LTDA: R\$279.100,00.

Após a fase de lances, a Empresa que ficou com o menor valor global foi a DUETO TECNOLOGIA LTDA no valor de R\$267.285,01 (duzentos e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município

sessenta e sete mil, duzentos e oitenta e cinco reais e um centavo). Já a Empresa DELTA SOLUÇÕES EM INFORMATICA ficou o valor de R\$299.444,00 (duzentos e noventa e nove mil, quatrocentos e quarenta reais).

Conforme a ata constante no processo:

(...)

A empresa vencedora DUETO TECNOLOGIA LTDA apresentou os documentos no ato, estando HABILITADA para as fases subsequentes, com toda documentação dentro do prazo de validade.

DOS RECURSOS

As empresas após consultadas, manifestaram intenção de interpor recursos com os seguintes apontamentos:

DELTA SOLUÇÕES EM INFORMATICA: a empresa alega que a proponente não é a única desenvolvedora de todos os sistemas, citando o sistema de educação. Assim, a proponente está infringindo o item 8.2.5 e consequentemente sujeita as penalidades do item 17.1. Sugere ainda que a comissão aborde essa questão com a empresa Dueto. Outrossim, reforça que a empresa trouxe o documento em desacordo com o edital convocatório bem como com o edital de retificação, mesmo após a impugnação a qual não foi acatada pela autoridade superior.

A Empresa Dueto após consultada, afirmou que é a única fornecedora dos sistemas. A empresa aborda ainda que seguiu a decisão acerca de impugnação do Prefeito Municipal do dia 21 de setembro de 2020 a qual dispõe sobre a exigência de um único desenvolvedor ou fornecedor.

A pregoeira acata as intenções de recurso da licitante. Abrindo prazo recursal previsto no item 13.1 do edital convocatório e após contrarrazões. (...)

(grifo nosso)

Sobreveio recurso administrativo protocolado pela Empresa Delta Soluções em Informática LTDA, contra a decisão que classificou a proposta da licitante Dueto Tecnologia LTDA.

E, tendo em vista o descumprimento do item 8.2.5 do edital convocatório, a Empresa Dueto Tecnologia LTDA foi DESCLASSIFICADA do certame (fls. 516-528).

Em sede recursal, inconformada com a decisão proferida, a Empresa Dueto Tecnologia LTDA afirmou, em suma, o seguinte (fls. 532-571):

(...)

Todavia, o edital é claro ao frisar que a declaração deve informar que o sistema ofertado pertence a uma única fabricante, objetivando a padronização e organização de método, bem como que o sistema é desenvolvido por uma única empresa desenvolvedora. Assim, a Empresa Dueto deixou de cumprir o requisito de apresentação de declaração conforme o item 8.2.5 do edital. (...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município

No caso em tela, a desclassificação ora recorrida se deu unicamente por uma interpretação equivocada dessas autoridades acerca da regra presente no item 8.2.5. do edital, o qual se encontra neste momento deixando de se aproveitar da oferta mais vantajosa do certame e que representaria significativa economia aos cofres municipais, sendo certo que a recorrente é uma das líderes do mercado nacional no fornecimento justamente do objeto licitado, ou seja, soa inverossímil sua incapacidade técnica em executar o contrato pretendido por essa municipalidade.

Na realidade, não se compreende o suposto descumprimento apontado, na medida em que a recorrente ofertou sistema desenvolvido e fabricado por apenas uma empresa (nenhum dos sistemas ofertados é fabricado e desenvolvido por mais de uma), sendo ela, inclusive, autorizada a dar garantia, distribuir e comercializar todos eles, possuindo exclusividade na atualização, manutenção, treinamento e consultoria em todo território do estado do Rio Grande do Sul, bem como sendo a única a deter senha de acesso de leitura e gravação das bases de dados destes e de sua estrutura e a efetuar a integração desses aplicativos permitindo que acessem entre si suas bases de dados. Tudo isso, aliás, inclusive, é atestado pela Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – Regional Rio Grande do Sul, conforme declaração anexa que se apresenta a título complementar em sede de diligência.
(...)

Desse modo, a recorrente apresentou a citada declaração, o que, apenas pelo fato de não conter expressos literalmente idênticas, jamais poderia ter causado sua desclassificação, até porque, como bem salientado na decisão ora recorrida, a recorrente declarou expressamente ser fornecedora única da solução e que todos os sistemas eram disponibilizados por única empresa conforme as características elencadas no edital e seus anexos.

Ora, está evidente que houve um indevido preciosismo na avaliação do conteúdo da declaração prestada pela recorrente, pinçando-se diferenças terminológicas que não alteraram o objetivo e finalidade constante do item 8.2.5. do ato convocatório, o que, aliás, não se trata de uma atribuição dessa i. Pregoeira, até porque se sabe que apenas a empresa concorrente, derrotada fragorosamente na fase de lances, é a única que defende tal interpretação restritiva e formalista que atenda contra a Razoabilidade e especialmente contra o Erário.
(...)

A interpretação restritiva do item editalício é apenas induzida pela outra concorrente, que sem ofertas lances vantajoso, busca incessantemente retirar da disputa sua única rival no certame para assim poder praticar seu valor excessivo a esse município. Na verdade, o item 8.2.5. do instrumento convocatório exigiu apenas que o sistema ofertado pertencesse a um único fabricante e que tivesse sido desenvolvido por uma única empresa desenvolvedora **E NÃO QUE ESTA FOSSE NECESSARIAMENTE O LICITANTE.**

Vale ressaltar que o objeto licitado prevê o licenciamento de 32 (trinta e dois) sistemas informatizados. Nesse sentido, os sistemas ofertados pela recorrente funcionam de modo integrado na forma requerida, sendo, cada um deles pertencente e oriundo de um único fabricante e desenvolvedor, inexistindo intervenção de terceiros estranhos à operação e desenvolvimento de cada software, esta sim a razão de se inserir a exigência retificada o item 8.2.5. do edital.

É preciso deixar claro que cada sistema ofertado foi fabricado e desenvolvido unicamente por seu criador (empresa), sendo esta a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município

punica e verdade exigência do edital, inexistindo, inclusive, qualquer exigência de que O LICITANTE FOSSE O FABRICANTE OU DESENVOLVEDOR DE TODOS OS SISTEMAS OFERTADOS.

Com efeito, se cada sistema ofertado foi fabricado e desenvolvido pela mesma empresa a exigência editalícia restaria plenamente atendida, como de fato ocorre em todo país, até porque no mercado de softwares se exigir apenas a participação em licitações da empresa fabricante e desenvolvedora destes eliminaria da disputa a quase a totalidade de empresas, uma vez que no campo tecnológico a cadeia produtiva e fornecedora é bastante diversa com milhares de fornecedores detentores de conhecimento para implantação das aplicações.

Repita-se: o edital em referência não solicita que o fabricante ou desenvolvedor dos sistemas seja necessariamente o licitante, muito menos que OS SISTEMAS tenham apenas um desenvolvedor ou fabricante, mas, como se depreende da literalidade do item 8.2.5. que “o sistema” ofertado seja oriundo de um fabricante e desenvolvedor único. Assim, não há como se impor tal exigência ao conjunto dos sistemas, mas, sim e apenas a cada sistema, sendo certo cada um deles, ofertados pela recorrente, tem sua origem em um único fabricante e desenvolvedor.

Com efeito, se o edital não indicou de modo objetivo que o conjunto de sistemas precisaria ser completamente oriundo de um único fabricante e desenvolvedor e que este fosse necessariamente o licitante, não cabe agora, ainda mais para eliminar licitantes, por meio de interpretação diversa.

(...)

Do exposto, fica nítido que a obrigação disposto pelo edital se cingia a duas exigências: i) que o licitante atendesse à totalidade do objeto (a recorrida cumpre isso com facilidade já que é uma das líderes de mercado do objeto licitado fornecendo a aproximadamente 1.000 entidades municipais); e ii) que cada sistema ofertado fosse desenvolvido por uma única empresa (a recorrida fornece aos seus clientes somente sistemas desenvolvidos e fabricados por uma única empresa).

Mais uma vez se observa que o edital deseja que cada sistema ofertado (e neste caso são 32) sejam desenvolvidos por uma única empresa. Em suma, o item em questão NÃO DETERMINOU que cada sistema ofertado fosse fabricado ou desenvolvido necessariamente pelo LICITANTE, mas, sim, que cada software que viesse a ser ofertado tivesse origem e consequente desenvolvimento de uma única empresa a fim de se evitar problemas de integração na base de dados municipal.

Assim, exigir que seja o licitante o fabricante e desenvolvedor único, como quer a recorrente, seria inovar o edital, já que o referido instrumento em suas exigências assim não o fez (item 8.2.5. e item 8 do Anexo I).

(...)

Como já antecipado, cada sistema ofertado pela recorrente é fabricado e desenvolvido pela recorrente o que fica ainda mais comprovado diante de declaração firmada pela Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – Regional Rio Grande do Sul, a qual atesta ser a Dueto Tecnologia Ltda. a única responsável em dar garantia, distribuir e comercializá-los, bem como promover a atualização, manutenção, treinamento e consultoria destes em todo território do estado do Rio Grande do Sul, sendo a única empresa a deter senha de acesso de leitura e gravação das



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município

bases de dados e a efetuar a integração desses aplicativos permitindo que acessem entre si suas bases de dados.

(...)

Fato é que a recorrida apresentou a declaração do item 8.2.5. e, inegavelmente atendeu a todas as exigências feitas pelo edital, não sendo a diferença de terminologias e expressões motivos para desclassificação da proposta mais vantajosa. E mais, ao apresentar oferta o licitante proponente se comprometeu automaticamente a obedecer a todas as regras contratuais impostas, ou seja, é formalismo excessivo impor uma desclassificação apenas porque um termo ou expressão não foi literalmente repetido na declaração apresentada.

(...)

Assim, diante de todas as fundamentações acima expostas e do amplo respaldo jurisprudencial e doutrinário, constata-se ser de rigor extremo essa entidade se privar de uma proposta que, seguramente, possa satisfazer seus interesses, apenas por uma questão formal, secundária, que sequer altera o compromisso da Recorrente e não prejudica a competição, até porque seu valor global NÃO SERÁ MAJORADO e encontra-se, ainda, abaixo dos limites do edital e bem inferior aos ofertados por sua concorrente.

(...)

Por todo o exposto, demonstrado que não há motivos plausíveis para a exclusão da Recorrente da presente licitação, requer seja reformado o julgamento proferido, julgando-se integralmente procedente o presente recurso, permitindo-se que a mesma seja considerada classificada no certame, nos termos da legislação pátria e jurisprudência dos Tribunais.

(...)

Outrossim, a empresa Delta Soluções em Informática, por email (fl. 572), informou que “não utilizará de seu direito de responder ao recurso da empresa GOVBR sobre a decisão de desclassificação da mesma, tendo em vista que já foi exposto todos os argumentos possíveis para tal embasamento”.

Dos fatos alegados, entende a Gestão Municipal por não acatar as razões do recurso interposto pela Empresa Dueto Tecnologia LTDA, pelos motivos e fundamentos expostos abaixo.

Em primeiro ponto, cabe avaliar a declaração apresentada pela empresa Dueto para cumprimento do item 8.2.5 do Edital constante à fl. 405, vejamos:

“Declaramos para os devidos fins de direito, na qualidade Proponente do procedimento de licitação, sob a modalidade Pregão Presencial N° 012/2020, Processo Administrativo N° 197/2020, instaurado pela Prefeitura Municipal de Unistalda, que somos único fornecedor da solução objeto deste processo, sendo que todos os itens objeto desta licitação, serão disponibilizados por única empresa conforme as características elencadas neste edital e anexos”. (Grifo nosso).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município

A Pregoeira solicitou esclarecimento à empresa participante, constando na ata isto:

A Empresa Duetto após consultada, afirmou que é a única fornecedora dos sistemas. A empresa aborda ainda que seguiu a decisão acerca de impugnação do Prefeito Municipal do dia 21 de setembro de 2020 a qual dispõe sobre a exigência de um único desenvolvedor ou fornecedor. (Grifo nosso)

Conforme já foi referido na decisão anterior, o edital convocatório sempre restou claro ao informar que foi mantida a contratação em único lote, e com isso que os sistemas ofertados pertençam a um único fabricante, ou seja, por uma única empresa desenvolvedora. Conforme já informado, tal exigência do edital convocatório reflete no anseio por uma gestão mais eficiente, com a integração de todas as ferramentas, unificando o controle de recursos das diversas Secretarias para o Gestor Público, e buscando, dessa forma, maior eficiência e eficácia administrativa através de controle dos diversos procedimentos.

Isso não quer dizer “cada sistema é desenvolvido por apenas uma única empresa”, mas sim que todos, destacamos TODOS, os sistemas devem ser desenvolvidos/fabricados por uma única empresa, pela mesma empresa.

Por óbvio que todos as empresas ao participarem do pregão presencial estão cientes das condições impostas pelo edital convocatório, bem como declaram o cumprimento dos requisitos de habilitação, mas isso não supre a lacuna de documento não apresentado na sessão ou apresentado incompleto.

A declaração prevista no item 8.2.5 do Edital é requisitada como condição para habilitação no certame, não podendo a Administração Municipal exigir de um participante e de outro deixar de exigir, com o fundamento de que esta última empresa já declarou que cumpre os requisitos de habilitação.

No documento em questão deve haver menção de “Declaração de que o sistema ofertado pertence a um único fabricante, objetivando a padronização e a organização de métodos, bem como que o sistema é desenvolvido por uma única empresa desenvolvedora”, ou termos similares que concluam e possam afirmar à Administração Municipal o cumprimento de tal requisito.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município

Tal declaração foi solicitada em virtude de que há vários itens que demonstram a necessidade de que todos os sistemas “conversem entre si”, sejam integrados, como, por exemplo, o item CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA, que trata-se de um facilitador, por ser receptor de informações de todas as secretarias deste Município, revelando que é imprescindível a integralidade entre todos os sistemas.

Dito isso, cabe frisar que o edital solicita que o sistema fornecido tenha que ser necessariamente desenvolvido por apenas uma empresa, e é claro nesse sentido. Pois, ao analisarmos vários editais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, verificou-se que em sua maioria há o pedido de “Declaração de que o sistema ofertado pertence a um único fabricante, objetivando a padronização e a organização de métodos, bem como que o sistema é desenvolvido por uma única empresa prestadora” ou “Por questões de compatibilidade e integrações, a locação dos sistemas dar-se-á com uma única licitante, podendo estes estar inseridos em executável único ou em vários, a critério da licitante”.

O edital foi retificado e restou alterada a redação do item 8.2.5.a para: “Declaração de que o sistema ofertado pertence a um único fabricante, objetivando a padronização e a organização de métodos, bem como que o sistema é desenvolvido por uma única empresa desenvolvedora”.

Partindo de tal fundamento, é muito importante referir sobre o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, vez que o edital, após sua publicação, torna-se lei interna da licitação em andamento, estabelecendo todas as diretrizes para sua realização, estipulando as condições de participação, e os documentos a ser exigidos dos participantes.

É óbvio que o edital vincula tanto a Administração Municipal quanto as empresas participantes, bem como que a Gestão Municipal tem o dever de fazer as determinações do edital convocatório serem cumpridas integralmente.

À fl. 405 dos autos encontra-se a declaração apresentada pela empresa Dueto para cumprimento do item 8.2.5 do Edital, vejamos:

“Declaramos para os devidos fins de direito, na qualidade Proponente do procedimento de licitação, sob a modalidade Pregão Presencial N°



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município

012/2020, Processo Administrativo N° 197/2020, instaurado pela Prefeitura Municipal de Unistalda, que somos único fornecedor da solução objeto deste processo, sendo que todos os itens objeto desta licitação, serão disponibilizados por única empresa conforme as características elencadas neste edital e anexos". (Grifo nosso).

Todavia, o edital é claro ao exigir que a declaração deve conter informações de que o sistema ofertado pertence a uma única fabricante/desenvolvedora, objetivando a padronização e organização de método, bem como que o sistema é desenvolvido por uma única empresa desenvolvedora. Assim, a Empresa Dueto Tecnologia LTDA deixou de cumprir o requisito de apresentação de declaração conforme o item 8.2.5.a do edital¹, apenas declarando que será o único fornecedor do objeto e que o objeto será disponibilizado por única empresa, não esclarecendo sobre a fabricante ou desenvolvedora dos sistemas.

Nesse sentido, não restou preenchido o cumprimento do item 8.2.5.a do Edital, vez que a Empresa Dueto Tecnologia LTDA em nenhum momento mencionou que todo o sistema ofertado pertence a um único fabricante/desenvolvedor. Ainda, após questionada durante a sessão, a empresa mencionou em ata "que é a única fornecedora dos sistemas", e alegou, em sede de recurso, que "cada sistema é desenvolvido apenas por uma única empresa", referindo, inclusive, que "em anexo encontra-se declaração da Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – Regional Rio Grande do Sul", o que não foi localizado no protocolo realizado pela mesma.

Pelos fatos e fundamentos expostos anteriormente, **tendo em vista o descumprimento do item 8.2.5.a do edital convocatório pela Empresa Dueto Tecnologia LTDA, vez que o documento trazido no dia da sessão não preenche o exigido no edital convocatório, decido pela manutenção da decisão que promoveu sua DESCLASSIFICAÇÃO do certame.**

¹ 8.2.5. Declaração de que o sistema ofertado pertence a um único fabricante, objetivando a padronização e a organização de métodos, bem como que o sistema é desenvolvido por uma única empresa desenvolvedora.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA
GABINETE DO PREFEITO
Procuradoria-Geral do Município**

As empresas participantes ficam cientes que no dia 22 de outubro de 2020, às 8h30min, na sede da Prefeitura Municipal, serão analisados os documentos de habilitação da próxima empresa participante. Já ficam todos intimados para a data e horário marcados.

Registre-se.

Cumpra-se.

Publique-se urgentemente.

Intimem-se os interessados.

Gabinete do Prefeito Municipal de Unistalda, RS, 19 de outubro de 2020.

**JOSÉ AMÉLIO UCHA RIBEIRO
Prefeito Municipal**

De acordo:

Em, 19 de outubro de 2020.

**JOSÉ ELISANDRO BRANDLI PORTEL
Secretário da Fazenda, Indústria e Comércio**

**IVANIR GUERRA
Secretário de Administração**