



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA

**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 IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO 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.**

A Empresa GOVBR Soluções para Gestão Pública encaminhou, por email, impugnação ao edital, alegando em síntese o seguinte:

(...)

Contudo, com a republicação de novo edital, restaram detectadas graves contradições que precisam ser sanadas, ratificando a necessidade de urgente revisão do conteúdo do instrumento convocatório, a bem da legalidade e do próprio sucesso do certame licitatório que se pretende realizar.

(...)

I – DAS IRREGULARIDADES

II.1. Da Exigência de Um Único Desenvolvedor

(...)

Contudo, surpreendeu as alterações feitas ao item 8.5., alínea “a” do edital e ao item 8 do Anexo I, os quais exigem que o licitante apresente comprovação de que os sistemas ofertados pertencem a um único fabricante e que este ainda tenha sido desenvolvido por apenas uma empresa:



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA

8.2.5 A proposta deverá conter ainda as seguintes Declarações, em anexo:

a) Declaração de que todos os sistemas licitados (todos os itens objeto desta licitação) provêm e serão disponibilizadas por uma única empresa desenvolvedora, conforme as características elencadas neste Edital e Anexos.

### 8 – Fornecimento dos Sistemas

Por uma questão de compatibilidade tecnológica, tendo em vista a necessidade na Administração Municipal de integrar todas as informações em uma única base de dados, com a finalidade de possibilitar a consulta, comparativos, extratos e informações consolidadas para permitir consequentemente uma tomada de decisão baseada em dados e informações concisas, a Administração Municipal só aceitará empresas que atendam a totalidade do objeto (menor preço global), incluindo todos os itens deste projeto básico e modelo de proposta. Por questão compatibilidade tecnológica o sistema ofertado deverá ser desenvolvido por uma única empresa.

Como já afirmado anteriormente, as justificativas que fundamentam as exigências de um único fabricante e desenvolver único não se sustentam posto que contrariam todo o mercado mundial da tecnologia da informação. Não existe a alegada compatibilidade tecnológica em função de serem os softwares de um único fabricante ou desenvolvedor.

Tal limitação é nitidamente uma restrição de mercado da qual essa instituição precisa ser alertada antes de ser o edital denunciado junto aos órgãos de controle, já que, em âmbito nacional, é sabido que apenas uma determinada empresa comercializar sistemas informatizados com essas características, sendo de fácil comprovação que 97% dos entes municipais que se utilizam dos mesmos serviços de licenciamento de softwares o fazem junto a empresas que comercializam sistemas que não provêm de um único fabricante ou desenvolvedor.

A alegação de que sistemas de fabricantes diferentes não integrariam todas as informações em uma única base de dados é mera falácia técnica que contraria a realidade do mercado nacional, até porque se fosse verdade nenhum ente público municipal do país locaria/licenciaria tais softwares em condições diferentes daquelas desejadas por essa entidade. No entanto, como dito, tal exigência de desenvolvedor único, além de inédita em licitações dessa natureza, se traduz como desnecessária e apenas restritiva em relação à participação de interessados.

Os dispositivos tecnológicos dos softwares de gestão pública utilizados por milhares de entidades municipais com o mesmo propósito se utilizam de bases das mais variadas, o que, evidentemente, não afeta a finalidade e o objetivo do sistema. Na prática, é também sabido que as empresas nacionais usualmente se utilizam de outras bases, não sendo desenvolvedoras de todas elas, até porque isso limitaria o avanço tecnológico dos próprios sistemas informatizados.

Ademais, as empresas do mercado de tecnologia e que fornecem sistemas informatizados aos entes públicos, tal como a impugnante, detêm todas as autorizações e certificações que asseguram compatibilidade tecnológica e segurança, sendo inverossímil e extremamente forçado se impor a exigência de fabricante ou desenvolvedor único!

Como já dito, o que importa é a consecução das ações pretendidas, não sendo justificável exigir fabricante ou desenvolvedor único, até porque a empresa quando é contratada se compromete a executar integralmente os serviços prestados e ainda responde a severas penalidades em caso de inadimplemento, sendo certo, ainda, que



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA

qualquer empresa idônea do setor detêm certificação e autorização do fabricante e desenvolvedor para operacionalizar os softwares, bem como para desenvolver novos recursos ou alterar outros. Por isso, inexistente justificativa técnica que ampare se exigir apenas sistemas desenvolvidos pelo próprio licitante.

Aliás, caso não deferida a presente impugnação, será devidamente questionada junto aos órgãos de controle a fase interna do certame licitatório, solicitando-se a apresentação dos orçamentos prévios obtidos de empresas independentes (que não comercializam os mesmos softwares) e que sejam fabricantes e desenvolvedores únicos de todos os sistemas que ofertam no mercado.

Por tudo isso, solicita-se, em última instância administrativa, que a Unistalda permita ao licitante apresentar declaração do fabricante e do desenvolvedor dos softwares ofertados com a autorização para executar todas as ações e implementações necessárias à consecução do contrato a ser firmado com essa entidade.

Proibir a participação de empresas que licenciam softwares por ela não desenvolvidos ou fabricados é medida ilegal e cerceadora da competição. Mais uma vez é preciso registrar que há décadas os sistemas informatizados de gestão municipal são fornecidos a todos os entes públicos do país sem a necessidade de desenvolvedor único ou fabricante único. Manter o edital no formato impugnado significa dizer que todos os demais entes administrativos do Brasil estão errados!

Como se não bastasse, não há lei que obrigue as empresas de sistemas informatizados a serem desenvolvedores de todos os sistemas licitados, sequer existindo disposição legal que demande tal exigência para fins de licitação.

Marçal Justen Filho<sup>1</sup> combate de forma veemente a inclusão de condições que ferem o referido dispositivo constitucional:

“A CONSTITUIÇÃO NÃO DEFERE AO ADMINISTRADOR A FACULDADE DE, AO DISCRIMINAR AS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO, OPTAR PELA MAIOR SEGURANÇA POSSÍVEL. [...] Neste ponto é imperioso destacar que A CONSTITUIÇÃO AUTORIZA APENAS EXIGÊNCIAS QUE CONFIGUREM UM MÍNIMO DE SEGURANÇA. PORTANTO, NÃO SE ADMITEM EXIGÊNCIAS QUE VÃO ALÉM DISSO. LOGO, A ADMINISTRAÇÃO NÃO PODERÁ RESPALDAR SEUS ATOS COM INVOCAÇÃO DE QUE A EXIGÊNCIA AMPLIA SUA SEGURANÇA. É EVIDENTE QUE O MÁXIMO DE SEGURANÇA CORRESPONDERIA AO MÁXIMO DE RESTRIÇÃO. ESSA NÃO É A SOLUÇÃO AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO.”

Assim, não pode a Administração Pública, baseada em uma suposta segurança, exigir algo que extrapola os limites legais e que em vez de proteger o órgão licitante o prejudica, afastando competidores e limitando a participação na licitação e, por consequência, eliminando desnecessariamente propostas vantajosas.

### III - DO PEDIDO

Por todo o exposto e diante das justificativas aqui apontadas, bem como cientes da seriedade dessa entidade, requer seja a presente impugnação julgada procedente, permitindo-se ao licitante apresentar, para cumprimento do item 8.1.5. do edital e item 8 do Anexo I, a declaração do fabricante e do desenvolvedor dos softwares ofertados com a autorização para executar todas as ações e implementações necessárias à consecução do contrato a ser firmado com essa entidade.

(...)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA**

Dos fatos alegados, entende a Gestão Municipal por não acatar as razões da impugnação interposta pela Empresa GOVBR Soluções para Gestão Pública, pelos motivos e fundamentos expostos abaixo.

Em primeiro ponto, cabe mencionar que, baseando-se no poder discricionário e atuando em prol do interesse público, o que deseja-se é a manutenção da contratação em único lote presente no edital, e com isso que os sistemas ofertados pertençam a um único fabricante, ou seja, por uma única empresa desenvolvedora. 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.

A fim de exemplar o dito acima, verifica-se que o item 17.21 – CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA trata-se de um facilitador, por ser receptor de informações de todas as secretarias deste Município, demonstrando que é imprescindível a integralidade entre todos os sistemas.

Aliado ao exposto, a questão da prestação dos serviços ser por apenas uma única empresa, possibilitará o fornecimento de um serviço mais célere, mais econômico e com qualidade, através de melhor relação de custo-benefício para o Município de Unistalda. Tal exigência do edital se mostra necessária e imperativa, pois todos os itens a serem executados devem se manter inter-relacionados, além de dependentes entre si, onde a execução de uma tarefa posterior depende diretamente da execução plena e satisfatória de sua antecessora.

O Princípio da padronização esta disposto no art. 15, inciso I, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), vejamos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:  
I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

Para a prestação dos serviços deverá ser disponibilizado uma ferramenta única de gerenciamento, que ao ser compartilhado com várias empresas poderá gerar uma quebra de segurança da informação. Aliado a



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA**

isso, há também outros ganhos de ordem técnica decorrentes da adoção de um processo metodológico único para a prestação dos serviços a serem contratados que envolvem atividades interconectadas.

Outrossim, sendo apenas uma empresa a desenvolvedora e prestadora do serviço, todas as tratativas e assistências técnicas fornecidas se darão de forma direta, proporcionando maior agilidade na resolução de problemas.

Essa opção por lote único e mesmo fornecedor/desenvolvedor de todos os sistemas mitigará atrasos ou retrabalhos, inerentes das diferenças metodológicas, quando da existência de mais de uma contratada ou desenvolvedora. Pelo mesmo motivo, a inserção de várias empresas vencedoras acabaria por descumprir a finalidade proposta, colocando em risco toda a qualidade dos serviços e conseqüentemente a integralidade entre as informações para uma melhor gestão.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já manifestou-se em sentido favorável a utilização de padronização e lote único ser mais eficiente à Administração:

“O princípio da padronização deve ser adotado como regra no âmbito da Administração Pública, não sendo a vedação de preferência de marca obstáculo à adoção desse princípio, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa opção, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração”.  
(Acórdão 1521/2003, TCU).

O doutrinador Marçal Justen Filho afirma que o fracionamento em lotes deve respeitar a integralidade qualitativa do objeto a ser executado, não sendo possível desnaturar um certo objeto fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª Ed., São Paulo: Dialética, 2004, p. 209).

Nesse sentido, o edital solicita que o sistema fornecido tenha que ser necessariamente desenvolvido por apenas uma empresa. Isso porque ao analisarmos vários editais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, verifica-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



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA**

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”.

Assim, foi alterada a redação do item 8.2.5.a para a seguinte redação: “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”.

Ficando, portanto, vedada possíveis subcontratações ou terceirizações que já estão expressamente proibidas em lei.

Mencionou, ainda, na decisão anterior, que a escolha por uma única empresa para ser a fornecedora de todo o lote de itens (critério do menor preço global do lote), e estes serem originários do mesmo desenvolvedor está totalmente amparada na garantia da eficácia na prestação do serviço contrato, vez que os sistemas devem ser compatíveis e integrantes, objetivando a padronização e organização de métodos. Pois, busca-se através do presente procedimento licitatório a integração entre toda a Prefeitura Municipal com suas secretarias, efetivando segurança e agilidade na troca de informações entre os sistemas.

Outrossim, a divisão dos sistemas do presente objeto não se mostrou viável e muito menos econômico, mantendo-se a adoção do menor preço global como julgamento, e a exigência de um único desenvolvedor ou fornecedor.

Dessa forma, verifica-se que não há restrição na participação dos licitantes, e muito menos ofensa aos art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02<sup>1</sup> e art. 3º, caput e § 1º, I da Lei 8.666/93<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

<sup>2</sup> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA**

Pelos fatos e fundamentos expostos anteriormente, tendo em vista que não há qualquer irregularidade no edital convocatório da licitação em tela, **MANTENHO as disposições do edital convocatório, e NÃO DOU PROVIMENTO à impugnação apresentada pela Empresa GOVBR Soluções para Gestão Pública.**

Registre-se.

Cumpra-se.

Publique-se urgentemente.

Intimem-se os interessados.

Gabinete do Prefeito Municipal de Unistalda, RS, 21 de setembro de 2020.

**JOSÉ AMÉLIO UCHA RIBEIRO**  
**Prefeito Municipal**

De acordo:

Em, 21 de setembro de 2020.

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

**IVANIR GUERRA**  
**Secretário de Administração**