



**PROTOCOLO GERAL**

**Nº Processo: 2021/12/4635**

Data de Abertura.....: **13/12/21**  
 Requerente.....: 56-PROCURADORIA JURIDICA  
 CPF.....: 0  
 Assunto.....: Parecer Jurídico  
 Subassunto.....: **Processo 870/2021, Pregão Presencial 36/2021**  
 Logradouro.....: Rua GUILHERME KURTZ  
 Número.....: 1065  
 Complemento.....:  
 Bairro.....: CENTRO  
 CEP.....: 97185000  
 Telefone.....:  
 Finalidade.....:  
 Parecer Jurídico n.º 134/2021  
 Assunto: Impugnação protocolada pela empresa GOVBR - Governança Brasil Sul Tecnologia LTDA no Processo n.º 870/2021, Pregão Presencial n.º 36/2021 para a contratação de serviço no modelo SAAS, software e serviços.  
 - Acompanhado pelos autos do processo n.º 870/2021 (volume 01 e 02)

**Movimentações Associadas:**

Data / Saída	Protocolo	Destino	Despacho
13/12/21 08:53	Protocolo Geral Luiza Azevedo	Setor de Compras	



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA  
**Procuradoria Jurídica**

**PARECER JURÍDICO Nº 134/2021**

**I – IDENTIFICAÇÃO:**

**Origem:** Setor de Compras.

**Assunto:** Impugnação protocolada pela empresa GOVBR - Governança Brasil Sul Tecnologia LTDA - no Processo nº 870/2021 (Pregão Presencial nº 36/2021) para a Contratação de Serviço no Modelo SAAS, software e serviço.

**II – DO RELATÓRIO:**

Chega a esta Procuradoria a impugnação ao edital relativo ao Processo nº 870/2021 (Pregão Presencial nº 36/2021) para a Contratação de Serviço no Modelo SAAS, software e serviço, por meio de petição protocolada (presencialmente) no dia 10 de dezembro do corrente ano por volta das 8 horas e 40 minutos.

A impugnação apresentada pela empresa se baseia nos seguintes tópicos:

- *Exigência aos Atestados de Capacidade Técnica - Objeto Idêntico - Afronta à Jurisprudência do TCE - Vício de Nulidade;*
- *Exigência Indevida aos Atestados de Capacidade Técnica - Requisitos Não Relevantes e sem Valor Significativo ou Sequer Especificados no Edital;*
- *Serviços Sob Demanda Variável - Valores Não Previstos ao Limite da Contratação - Erro Grave do Edital;*
- *Ausência da Minuta do Contrato - Anexo Obrigatório; e*
- *Crítérios Sigilosos - Ausência da Descrição Mínima dos Serviços Requisitados.*

Para a análise de tais pontos, o Edital de Licitação, em seu item 9.1.4. define prazo de 24 horas, que, conforme item 18.10, só se iniciam e vencem em dias de expediente. Deste, modo, o prazo de resposta do Pregoeiro é O dia 13 de dezembro (segunda-feira), a 8 horas e 40 minutos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA  
**Procuradoria Jurídica**

Deste modo, o presente Parecer Jurídico visa fornecer orientações aos próximos expedientes a serem adotados no processo licitatório em comento.

É o breve relatório.

**II – DO PARECER:**

Inicialmente, observa-se que **a impugnação é tempestiva**, visto que protocolada no dia 10 de dezembro, sendo que a data definida para a abertura e entrega dos envelopes é o dia 14 de dezembro, terça-feira próxima. Deste modo, foi observado o disposto no item 9.1 do Edital de Licitação, que estabelece que *até 2 (dois) dias antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências, ou impugnar o ato convocatório do Pregão*, que, conforme item 18.10, só se iniciam e vencem em dias de expediente.

A petição é assinada pelo Sr. Augusto Tolfo, Gerente de Clientes da empresa GOVBR, inscrito no CPF sob o nº 007.563.080-03, não havendo o que se discorrer acerca de eventual ilegitimidade postulatória a ser arguida, considerando que, nos termos do §1º do artigo 41 da Lei nº 8.666 de 1993, *qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei*.

Além disso, cumpre registrar que a impugnação protocolada pela empresa já era esperada pela Administração, considerando o elevado grau de concorrência observado no mercado de softwares e serviços para a gestão pública. Deste modo, faz-se necessário distinguir os pontos impugnados que, efetivamente, versam sobre matéria de interesse público, e quais versam, exclusivamente, sobre o interesse comercial (e legítimo) da impugnante.

Ainda que os interesses comerciais sejam legítimos, posto que atinentes à atividade econômica privada, não possuem o condão de interferir em processos licitatórios, que devem privilegiar (necessariamente) o melhor interesse da Administração Pública.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA  
**Procuradoria Jurídica**

No caso em tela, não se discute a **necessidade em se licitar o serviço pretendido**. É de conhecimento de todos que trabalham nesta Prefeitura Municipal que o sistema de gestão utilizado (diga-se, sistema fornecido pela própria empresa impugnante), salvo engano, nunca foi contratado mediante licitação. Atualmente, vige contrato emergencial, com a dispensa de licitação nos termos do artigo 24, IV da Lei nº 8.666 de 1993, com prazo máximo de 180 dias, sendo vedada a prorrogação.

Esta situação tem acarretado uma severa insegurança jurídica à Administração Pública, sendo necessário realizar, pelo menos, duas contratações emergenciais do mesmo serviço por ano, dada a essencialidade do software para a gestão pública. Não é exagerado dizer que, **sem um sistema de gestão pública, nenhuma Prefeitura funciona**.

Reconhecendo o dever de licitar, definido no artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, e o elevado grau de competitividade do mercado de TI (o que levou, em meu entendimento, a impugnações em diversos processos licitatórios em Municípios da região), passo a analisar os pontos elencados pela impugnante.

**II. a) Da alegada exigência aos atestados de capacidade técnica - objeto idêntico - afronta à jurisprudência do TCE - vício de nulidade**

O impugnante alega que o *item 8.5., alínea "a" do ato convocatório, ao discorrer sobre os requisitos a serem cumpridos para fins de qualificação técnica mediante atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado [...] traz como critério à admissão da experiência do licitante a prova de já ter prestado simplesmente objeto IGUAL ao licitado e que ainda conste do atestado que o licitante atende a todos os sistemas citados no anexo V, o que, contraria completamente o que a legislação nacional determina à prova de qualificação técnico em licitação pública.*

Neste sentido, expõe que *a lei regula a possibilidade de indicação das parcelas de maior relevância visa permitir ao administrador público selecionar algumas comprovações mais importantes para fins de exigências, evitando-se que se determine a necessidade de provas de atividades/serviços acessórios ou sem*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA  
**Procuradoria Jurídica**

*expressividade no conjunto do objeto pretendido. Todavia, no caso do edital em referência as parcelas relevantes indicadas simplesmente significam todo o objeto licitado, o que extrapola o disposto no art. 30, parágrafos primeiro e quinto da Lei nº 8.666 de 1993.*

Com a devida vênia, entendo que tal alegação não merece prosperar. Adoto tal entendimento em consideração ao que é definido no final do item 1.5. do Anexo V (Termo de Referência): **“Não é obrigatório que os programas ofertados sejam organizados na mesma ordem e conjunto, ou nome do módulo, porém, é obrigatório que atenda as especificações, tarefas e rotinas citadas na parte descritiva deste termo de referência”.**

Do exposto, observa-se que não há a exigência de que o objeto a ser cotado pelas empresas concorrentes seja idêntico ao exposto no Termo de Referência, estando, portanto, em conformidade com o disposto no artigo 30 da Lei nº 8.666 de 1993.

Ademais, apesar do escasso conhecimento técnico que possuo na área da TI, expresso, com tranquilidade, que os módulos pretendidos pelo Município representam **o mínimo que uma Prefeitura precisa para funcionar de forma adequada.** É inviável imaginar que esta Administração poderia contar com menos de 50% dos módulos que estão sendo licitados nesta oportunidade, sob o risco de deixar de prestar uma série de serviços públicos essenciais, sem falar na prestação dos compromissos contábeis e fiscais típicos do Poder Público.

A jurisprudência do TCU colacionada pelo impugnante (Acórdãos nº 3104/2013, 534/2019, 3.663/2016 e 410/2006) não serve como base para impugnação, vez que versam sobre a indicação de **quantitativos** de objetos licitados. No presente caso, entendo que um módulo inscrito dentro do objeto “sistema de gestão” não pode ser considerado como um quantitativo comum, vez que se trata de elemento mais relacionado à qualidade, consistindo em verdadeiro **instrumento (digital) que compõe um contexto maior.**

**Em síntese, os módulos não estão relacionados à ideia de quantidade, mas à ideia de qualidade de um “todo”.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA

**Procuradoria Jurídica**

Ainda que os módulos possam ser, eventualmente, considerados como “quantitativos” dentro de um sistema, os acórdãos colacionados pelo impugnante ratificam este entendimento, ao definir que *a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos para a comprovação de qualificação técnico-profissional deve ser feita somente nos casos em que os serviços/obras contratados envolvam alguma complexidade técnica* (Acórdão 534/2019 do TCU).

Conforme o TCU, os atestados de capacidade técnica podem demonstrar a aptidão que a licitante tem para **plena realização do objeto do certame**. Cabe à Administração analisar em cada situação a real necessidade de se exigir quantitativos mínimos em suas licitações para se evitar a restrição de participação inclusive das microempresas e empresas de pequeno porte que possam vir a se interessar pelo certame.

Por se tratar, indubitavelmente, de objeto extremamente complexo, do ponto de vista técnico, em que **a plena realização do objeto** se faz essencial, tenho como adequado o edital e seus anexos.

Estando conforme a legislação e à jurisprudência aplicável, e entendendo que as disposições editalícias não restringem a competitividade do certame, opino pelo **não acolhimento** da impugnação neste ponto.

**II. b) Da alegada exigência indevida aos atestados de capacidade técnica - requisitos não relevantes e sem valor significativo ou sequer especificados no edital**

A impugnante alega que *consta do edital em comento estranha imposição de exigência quanto aos atestados de capacidade técnica a serem apresentados pelos licitantes na fase de habilitação do presente certame, na medida em que são inseridos requisitos que não correspondem às parcelas mais relevantes e de valor significativo ao objeto licitado, nos termos em que a lei autoriza, ilustrando tal argumento com o item 8.5 do edital.*

O referido item exige, na etapa de habilitação, a apresentação de *Atestados de Processos de integrações: Visando a otimização de processos, rotinas e*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA

**Procuradoria Jurídica**

retrabalhos, observando a tempestividade de informações quanto às prestações de contas, LC 131 Transparência Pública e atendimento ao cidadão, exigindo a comprovação mínima de atendimento aos processos de integração que foram elencados nos itens 1 a 12 do ponto 8.5 do instrumento editalício.

Neste sentido, a impugnante expõe que *observam-se vários equívocos legais em tal exigência*, sendo que, *a primeira delas é a obrigação de se demandar ao licitante apresentação de atestados de capacidade técnica que apontem "integrações", as quais são condições que, claramente, não se tratam de parcelas relevantes do objeto, mas, sim, de características dos módulos licitados, as quais, por sua vez, serão objeto de avaliação na "Análise da Amostra do Software" prevista no item 15.5.16. e seguintes do Anexo V.*

Em síntese, a impugnante argumenta violação ao disposto no §1º do Artigo 30 da Lei nº 8.666 de 1993, que expõe o seguinte:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Segue a impugnante referindo que *as parcelas de maior relevância devem ser, obrigatoriamente, aquelas identificadas no edital como sendo de maior relevância e de valor significativo ao objeto licitado*, no entanto, *os tipos de integração entre os sistemas licitados, além de não se tratarem das parcelas de maior relevância, não detém preço significativo ao objeto licitado*. Expressa que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA

**Procuradoria Jurídica**

conforme Anexo IV (Proposta Financeira) as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto se relacionam ao item 1.2.3. que tratam do pagamento mensal dos "Serviços de Sistemas".

Com a devida vênia, tenho que tal ponto da impugnação não merece prosperar.

Quais são as parcelas de maior relevância no objeto licitado em comento? A integração entre os módulos não é essencial ao funcionamento do sistema como um todo? Como seria possível admitir a existência de um sistema de gestão em que os módulos operacionais não estejam integrados e não dialoguem entre si?

Ao analisar o ponto impugnado, observa-se a essencialidade da integração buscada pela Administração Pública, restando claro que, o que se busca, é a conexão entre os diversos setores administrativos:

- 1) Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei do Orçamento Anual com a Contabilidade Pública;
- 2) Licitações e contratos com a Contabilidade Pública;
- 3) Patrimônio, Contabilidade Pública;
- 4) Nota Fiscal Eletrônica de Serviços, Declaração Eletrônica ISSQN, Tributação e Receitas Municipais, Contabilidade;
- 5) Gestão de Pessoal - Folha de Pagamento e Contabilidade
- 6) Gestão do Meio Ambiente - Web e Tributação e Receitas Municipais [...]

Deste modo, expresso, com tranquilidade, que a integração entre os módulos pretendidos pelo Município representa **o mínimo que uma Prefeitura precisa para funcionar de forma adequada.** É inviável imaginar que esta Administração poderia deixar de contar com a perfeita integração dos módulos que estão sendo licitados nesta oportunidade, sob o risco de deixar de prestar uma série de serviços públicos essenciais, sem falar na prestação dos compromissos contábeis e fiscais típicos do Poder Público.

Não há que se dizer que a integração entre os módulos de gestão buscada pelo Município não se trata de parcela relevante do serviço a ser contratado, assim



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA

**Procuradoria Jurídica**

como não se vislumbra exigência desproporcional ou ilegal que venha a prejudicar a competitividade das empresas interessadas na licitação.

Diante do exposto, sobre tal ponto, opino pelo **não acolhimento** da impugnação apresentada pela empresa.

**II. c) Dos alegados serviços sob demanda variável - valores não previstos ao limite da contratação - erro grave do edital:**

A empresa impugnante alega que o *edital prevê, em cada lote, a prestação pelo futuro contratado os serviços de capacitação pós-implantação e atendimento técnico local e personalização e customização de softwares (sic)*. Além disso, aduz que *ao se observar o Anexo IV, que traz o modelo de proposta com os itens a serem cotados pelos licitantes consta uma estranha previsão de pagamento mensal e de implantação/treinamento para tais serviços (item 1.2.2.)*. Aliás, *isso ocorre também de modo irregular para o item 1.2.1. (Serviços de Implantação)*.

Deste modo, a impugnante questiona: *Como se fazer pagamentos mensais para implementação a qual é procedimento que se realiza uma única vez? Como se fazer pagamentos mensais de treinamentos para serviços de implantação?*

Veja, ao analisar o Anexo IV do Edital, que consiste na “Proposta Financeira e Descritivo do Objeto”, observa-se que os campos a serem preenchidos, em cada objeto/módulo, exigem a indicação do valor principal (mensal), e o custo para a implantação/treinamento (sem indicar que se trata de valor mensal).

A partir do que é indicado no referido anexo, observa-se que a secretaria requisitante (Secretaria de Finanças), equipara a implantação dos módulos do sistema ao processo de treinamento do pessoal que irá utilizá-lo. Trata-se, em meu entendimento, de equivalência adequada, pois considera o treinamento como atividade essencial à implantação da tecnologia a partir do uso pelos servidores públicos.



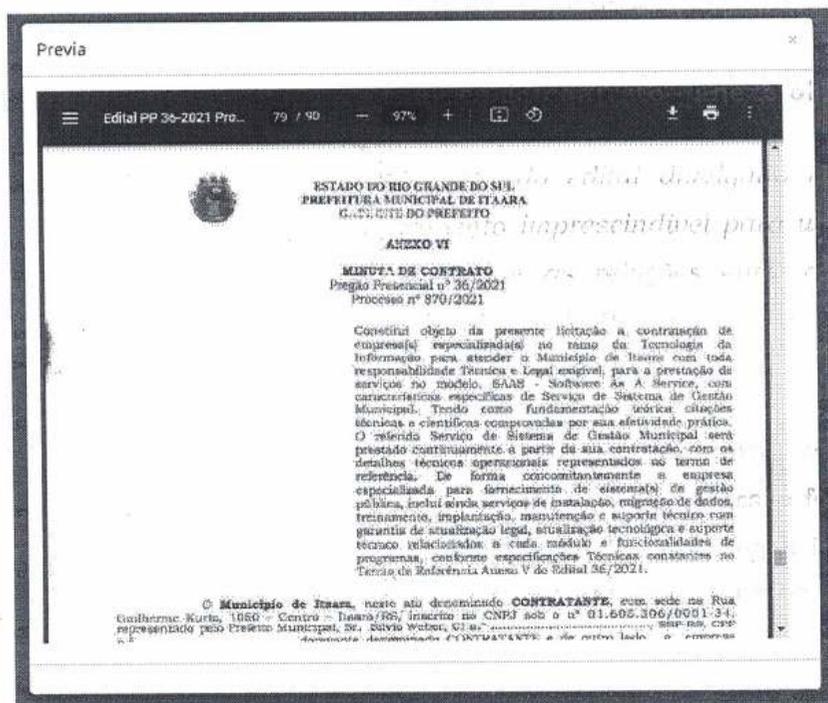
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA  
**Procuradoria Jurídica**

Deste modo, sob tal ponto, verifica-se questão interpretativa, e que foi inscrita no edital de modo a privilegiar o treinamento dos servidores como critério para a plena implantação do sistema a ser contratado, motivo pelo qual opino pelo não acolhimento da impugnação no ponto em análise.

**II. d) Da alegada ausência da minuta do contrato - anexo obrigatório:**

Alega a impugnante que *não consta do edital divulgado no Portal de Compras dessa municipalidade um documento imprescindível para uma licitação, qual seja, a minuta de contrato que irá reger as relações entre contratante e contratado, documento obrigatoriamente exigido pelo Parágrafo Segundo do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 e pelo art. 4º da Lei nº 10.520/2002.*

Tal alegação não merece prosperar, uma vez que, conforme se observa do site oficial da Prefeitura Municipal de Itaara, **a minuta do contrato foi publicada** (anexo IV), entre as páginas 79 e 90 do lançamento “Edital Pregão Presencial nº 36/2021, processo nº 870/2021- Software de Gestão Municipal(Pt.2)”, conforme se observa da imagem abaixo colacionada:





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA

**Procuradoria Jurídica**

O edital foi publicado em duas partes no site da Prefeitura Municipal de Itaara, no caminho “Licitações > 2021 > Pregão Presencial”, endereço <https://www.itaara.rs.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes/category/548-pregao-presencial>.

Deste modo, entendo pelo **não acolhimento** deste ponto da impugnação, visto que o edital e todos os seus anexos foram publicados no site da Prefeitura de Itaara (<https://www.itaara.rs.gov.br/>), conforme Parágrafo Segundo do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 e pelo art. 4º da Lei nº 10.520/2002.

**II. e) Dos alegados critérios sigilosos - ausência da descrição mínima dos serviços requisitados**

A impugnante alega que, a despeito do disposto no art. 45 da Lei nº 8.666 de 1993 e do art. 4º do Decreto nº 3.555 de 2020, *o edital prevê em seu objeto a previsão de prestação pelo contratado de serviços de TREINAMENTOS (item 3.2.1. do Anexo V) sem, no entanto, especificar adequadamente tais atividades.*

Continua sua exposição aduzindo que *não restou informada a quantidade mínima de horas, quantos treinamentos serão necessários, o programa mínimo da referida capacitação, a carga horária, a quantidade de servidores a serem treinados, a periodicidade, o prazo limite a sua finalização, dentre outras condições importantes. Deste modo, em seu entendimento, tais omissões claramente tornam subjetivo o critério sobre os treinamentos a serem cotados, já que o licitante terá que formular sua proposta para participar da disputa de preços tentando adivinhar o que seria suficiente e desejável a esta Prefeitura [...].*

Com a devida vênia, entendo que a impugnação, no referido ponto, não merece prosperar.

De fato, conforme se observa do Termo de Referência, não há a indicação de uma carga horária mínima para o treinamento dos servidores que irão operar o sistema a ser contratado. Também não há a indicação de quais módulos serão objeto de treinamento. No entanto, tais condições não impedem a concorrência dos licitantes em situação de igualdade a partir da indicação do **valor da hora de**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAARA

**Procuradoria Jurídica**

**treinamento** a ser fornecida por meio do preenchimento do item correspondente no Anexo IV.

Ainda que não exista a indicação de uma quantidade específica de horas de treinamento para cada módulo, o que seria de difícil resolução pela Administração Pública, pois dependeria de uma análise fática das dificuldades a serem verificadas pelos servidores após a implantação do sistema, tem-se como possível a indicação da hora do treinamento a ser fornecido pelas empresas concorrentes.

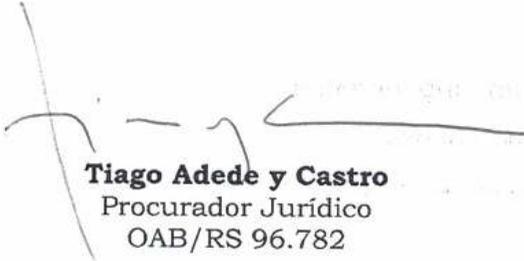
Deste modo, com a devida vênia, entendo que tal ponto não merece prosperar, posto que mantida as condições de objetividade para o julgamento das propostas, em consonância com o disposto no artigo 45 da Lei nº 8.666 de 1993.

**III - CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina pelo **NÃO ACOLHIMENTO** da impugnação protocolada pela empresa GOVBR - Governança Brasil Sul Tecnologia LTDA no Processo nº 870/2021 (Pregão Presencial nº 36/2021), bem como pelo **PROSSEGUIMENTO** do certame em comento.

É o parecer.

Itaara, 13 de dezembro de 2021.

  
**Tiago Adede y Castro**  
Procurador Jurídico  
OAB/RS 96.782