



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº. 8/2013

Assunto: Resposta a impugnação ao Edital de Concorrência Pública nº 8/2013.
Impetrante: PÚBLICA INFORMÁTICA LTDA.

Trata-se de impugnação impetrada pela empresa PÚBLICA INFORMÁTICA LTDA, inscrita no CNPJ nº 95.836.771/0001-20, a respeito do Edital de Concorrência Pública nº 8/2013, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para aquisição de licença de uso permanente, implantação, treinamento, capacitação, manutenção e suporte, customização e atualização em softwares de gestão pública municipal, para atendimento das áreas de administração fazendária, administração geral e atendimento à população.

Foram questionados, tempestivamente, alguns itens do Edital, e quanto às dúvidas apresentadas, torna-se necessário debater alguns itens ponto a ponto.

1. DA RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO – GERENCIADOR DE BANDO DE DADOS ORACLE

A impugnante questiona sobre a obrigação do software de Gestão Municipal operar em Sistema Gerenciador de Banco de Dados Oracle; informamos que tal exigência tem por justificativa o seguinte:

Informamos que o Município já possui licença do Banco de Dados Oracle, o qual foi adquirido através do pregão presencial sob nº 112/2009. Como se pode observar, tal Software de Gestão Municipal será responsável pelo trâmite e procedimentos de vários serviços disponibilizados internamente, como também ao contribuinte. Este terá ainda cerca de 60 (sessenta) acessos simultâneos advindos somente dos sistemas utilizados internamente pelos colaboradores do Município e outros acessos ainda por parte dos contribuintes via web, portanto é necessário que o BD utilizado pela aplicação seja altamente confiável com nível de suporte do fabricante, a fim de garantir a possibilidade de abertura de chamados como também cobrar uma solução do fabricante caso o SGBD apresente alguma falha.

Como o município já possuía esta licença do Sistema Gerenciador de Banco de Dados Oracle, este foi escolhido, pois atende a estas necessidades, como também não estará gerando mais ônus ao Município na manutenção e renovação de outras licenças de softwares de Bancos de Dados.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

Informamos ainda que utilizando uma única plataforma de SGBD, além de possibilitar uma possível integração entre outras soluções/sistemas, também estaremos realizando um melhor aproveitamento de equipamentos servidores, gerando assim um maior aproveitamento dos investimentos, diminuindo os custos da manutenção operacional e da renovação do ambiente.

Questiona-se também a possível utilização da tecnologia de webservices para integração entre outros sistemas, porém vale destacar que esta tecnologia no mercado em geral somente é aplicada para correção da falta de integração entre os sistemas. O webservices provê um método de integração que baseia-se na replicação dos dados dos diversos sistemas ao invés de consolidar os dados das várias fontes (sistemas) em um único Bando de Dados. Na maioria das vezes estes dados não são replicados em tempo real, podendo gerar deficiência nas consultas/atividades realizadas via sistemas por não trazer os últimos dados válidos devido ao atraso na replicação das informações.

Portanto é inconcebível na atualidade não adotar/padronizar uma única tecnologia de banco de dados para os diversos sistemas a serem utilizadas pelo município.

2. DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS – NOTA TÉCNICA

In casu, a impugnante questiona sobre as exigências dos requisitos obrigatórios e pontuáveis constantes no Anexo II, dos quais o SGM deve possuir para sua devida classificação.

Face ao exposto, temos a informar que o município inicialmente elencou todos os requisitos dos quais o SGM deva possuir para o correto atendimento das necessidades essenciais, definindo-os desta forma, como requisitos obrigatórios, pois em caso de não atendimento de algum desses requisitos, estaríamos deixando em risco o não atendimento de várias demandas necessárias que foram levantadas e, por sua vez, acarretaria em prejuízo, tanto para a área administrativa do município como também de atendimento ao munícipe/contribuinte.

Contudo, em ampla pesquisa efetuada pela comissão, entendeu-se como errôneo a forma de julgamento da proposta. O edital exige que 94% do total das funcionalidades fossem requisitos obrigatórios e, apenas, outros 6% fossem pontuáveis. Ainda, vale salientar que os requisitos pontuáveis não caracterizam funcionalidades imprescindíveis ao pleno funcionamento da solução que atenda as necessidades da Administração Pública.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

Para tanto, observou-se então que o objeto ora licitado não tratava-se de algo fundado em uma técnica diferenciada da proponente. Depois de apertada pesquisa na especificação do objeto licitado e seus requisitos, ainda também observado a capacidade técnica das empresas prestadoras dos serviços de TI, chegou-se a conclusão de que o serviço de informática licitado trata-se de um serviço comum, passível de ampla competição e com características objetivas de julgamento.

A própria impugnante cita em sua peça o seguinte: “[...] Não será de fato medida e comparada a qualidade técnica das soluções tecnológicas apresentadas. Isso porque a solução já se encontra definida no Anexo II, com uma margem irrisória para atribuição de pontuação”.

De fato, dá-se razão à impugnante, pois o objeto licitado realmente tem uma solução que se encontra definida para o pleno funcionamento e atendimento das necessidades do município de Gaspar. Estas definições estão dispostas no Anexo II como itens obrigatórios. Aos itens pontuáveis restaram ponderações de pequena relevância e que não impactarão nas necessidades administrativas municipais.

Destarte, o objeto editalício trata-se veemente de um serviço comum. Acerca dos bens e serviços comuns, cabe salientar o disposto na Lei do Pregão nº 10.520/2002:

“Art. 1º Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de **pregão**, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos **padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital**, por meio de especificações usuais no mercado. (grifos nosso)

Ainda sobre o assunto, a lei de licitações traz em seu art. 45, § 4º o seguinte:

“Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no **art. 30 da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991**, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.” (grifamos)



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

Não obstante a lei trazer o disposto acima, o próprio dispositivo já direciona a leitura do art. 3º da Lei 8.248/91, que expõe em seu § 3º, incluído pela Lei 11.077/2004, o seguinte:

“A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do art. 10 da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991.”

Portanto, a Lei nº 11.077/2004 alterou a Lei 8.387/1991 para permitir o uso do pregão para bens e serviços comuns de informática. Inclusive, a discricionariedade da Administração Pública em utilizar-se do Pregão (com fundamento no art. 1º da Lei 10.520/2002) para a aquisição de bens e serviços de informática (art. 3º, §3º da Lei 8.248/1991) é de todo justificável por ser uma ferramenta de comprovada eficácia, ademais, tem mostrado-se uma opção eminentemente mais econômica.

Todavia a lei tratar da discricionariedade da Administração em utilizar o pregão, o Tribunal de Contas da União já consolidou, em sua Nota Técnica nº 02/2008 - SEFTI/TCU, o seguinte:

“A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 – Primeira Câmara; Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.1)”

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina também já classificou “software” como bem comum, por meio da Resolução nº TC-13/2004, no Anexo II, senão vejamos:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

“Para efeitos da adoção da modalidade de licitação denominada pregão, consideram-se: 1. Bens de consumo [...] 1.12. Softwares; [...]”

À vista do exposto, dar-se-á provimento a presente impugnação neste item, não em face do **juízo das propostas – nota técnica**, mas sim pelo critério de julgamento e pela modalidade de licitação erroneamente utilizada, com base na Nota Técnica nº 02/2008 - SEFTI/TCU.

3. PAGAMENTO DOS SERVIÇOS DE ATUALIZAÇÃO/MANUTENÇÃO/SUPORTE

A impugnante alega que há contradições quanto ao início dos pagamentos relativos ao item “*serviços de atualização/manutenção/suporte de software da administração pública municipal*”. Ainda, afirma ser ilegal admitir o pagamento de mensalidades fixas pelo mesmo item supramencionado, após concessão da licença definitiva.

Face ao exposto, tem-se a análise crítica dos itens que, segundo a impugnante, causam incoerências à interpretação exata de como dar-se-á o pagamento dos serviços.

Não obstante a impugnante fazer a leitura crítica dos itens 9.1.4.3 e 15.2.1 do Edital – que dispõem sobre como se dará a forma de pagamento dos *serviços de atualização/manutenção/suporte* – de forma isolada, os mesmos devem ser interpretados em consonância ao item 9.1.4.2, que aborda, de forma objetiva, a problemática da questão.

O item 9.1.4.2 dispõe da seguinte forma:

A licitante deverá ainda prever os custos dos ajustes necessários para o bom funcionamento dos módulos durante os primeiros 12 (doze) meses sem qualquer custo excedente ao Município. Após este período a licitante poderá aplicar os custos mensais previstos nos itens “Serviços de Atualização/Manutenção/Suporte de Software da Administração Pública Municipal” (reajuste pelo IGP-M).

A despeito do item 3.6 do Anexo II fixar prazos para a implantação dos módulos do sistema, e os itens 9.1.4.3 e 15.23 do Edital afirmarem que os pagamentos



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

de *Atualização/Manutenção/Suporte* somente serão iniciados após o pleno funcionamento de cada módulo, eles, tão somente, não podem ser interpretados singularmente. Dever-se-á respeitar o disposto no item 9.1.4.2.

Os itens 9.1.4.3 e 15.23 são apenas complementares, pois, em sucinta interpretação, condizem com fatos supervenientes que poderiam intervir na implantação dos módulos solicitados, elevando esses prazos a um período superior a 12 meses. Caso, por superveniência, o prazo de conclusão da implantação de algum módulo ultrapassasse os 12 meses, este não poderia receber quaisquer pagamentos referente às parcelas de *Atualização/Manutenção/Suporte* de Software, até que o mesmo estivesse com suas instalações e funcionalidade concluídas, respeitando então os dispostos nos itens 9.1.4.2 e 9.1.4.3 do Edital.

Quanto à ilegalidade em face ao pagamento de mensalidades fixas após concessão da licença definitiva, fica a título de esclarecimento que os Serviços de *Atualização/Manutenção/Suporte* de Software da Administração Pública Municipal serão pagos mensalmente e compreendem o que dispõe o **Capítulo III – Serviços Contínuos** do Projeto Básico (Anexo II), com ênfase aos itens 1, 2 e 3 e subitens próximos.

Os itens compreendidos nos serviços de *Atualização/Manutenção/Suporte* são de extrema importância para a garantia da sustentabilidade e evolução do projeto. Envolvem, além de vários outros fatores imprescindíveis à perfeita harmonização com os serviços públicos, a manutenção preventiva e corretiva dos sistemas, as customizações, atualizações para as novas necessidades e realidades que o município não possa ir de encontro (nova legislação, por exemplo), migrações, conversões e suporte técnico. Tais serviços não são passíveis de mensuração prévia e vão sucedendo conforme a utilização dos sistemas, além, evidentemente, de adaptações ou modificações legislativas.

Ademais, além de tratar-se de serviços impossíveis de quantificação antecedente à contratação, é impossível mensurar os valores que serão pagos para cada serviço de *Atualização/Manutenção/Suporte* de Software da Administração Pública Municipal. Seria inviável à Administração Pública pagar, unitariamente, por cada chamado e/ou hora técnica desses serviços, ou mesmo um valor global para uma solução futura necessária à adequação do sistema frente novas realidades. Tal condição iria de encontro ao princípio básico da administração pública, o da economicidade.

É muito mais vantajoso para a administração pública fixar um valor mensal que englobe diversos serviços rotineiros e que deverão ser prontamente atendidos e



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

verificados. A não fixação de valores mensais, ou seja, deixar esses serviços “em aberto” para posterior acerto com a contratada de acordo com as necessidades da Administração, tornaria a Administração refém dos serviços e valores da contratada, pois o que impediria da mesma cobrar valores acima dos comumente cobrados ou mesmo cobrar horas que excedem àquelas realmente necessárias à solução. Tal condição iria de encontro a outro princípio básico da administração pública, o da seleção da proposta mais vantajosa. Com a fixação do valor mensal que será pago para essa série de serviços, pode-se atribuir parâmetro para a concorrência entre as proponentes.

Por fim, o não pagamento dos serviços de *Atualização/Manutenção/Suporte* de Software da Administração Pública Municipal acarreta em suspensão no direito da Administração em contar com esses serviços da contratada, mas não implica no perdimento do direito de uso do sistema já adquirido, afinal, a concessão da licença de uso do software trata-se de outro item e este será pago em 12 parcelas, conforme Edital.

Diante do todo exposto conhecemos a impugnação impetrada pela empresa PÚBLICA INFORMÁTICA LTDA por ser TEMPESTIVA, DEFERINDO-A parcialmente (item 2) quanto ao mérito, recomendando à autoridade superior pela anulação do processo e a revisão do edital.

Gaspar, 06 de maio de 2013.


DIEGO SIEMENTKOWSKI
Presidente da Comissão Permanente de
Licitação


EDERSON PAMPLONA
Diretor de Informática