



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine
Administração 2021 – 2024

PARECER JURÍDICO N.º 04/2021

PREGÃO PRESENCIAL N.º 01/2021

IMPUGNANTE: DUETO TECNOLOGIA LTDA.

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Aportou nesta Assessoria o processo administrativo com as características acima definidas. Considerando o requerimento de parecer jurídico sobre o caso, passa-se à análise.

I. DOS FATOS:

Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Presencial n.º 01/2021 apresentada pela empresa **DUETO TECNOLOGIA LTDA.**

A Impugnante aponta supostas irregularidades no edital da referida licitação, quais sejam:

- II.1. – Do Direcionamento do Objeto Licitado - Decisões dos Órgãos de Controle sobre Editais Idênticos
- II.2. Das Exigências Direcionadas
- II.2. Exigência Indevida aos Atestados de Capacidade Técnica – Fase Indevida e Requisitos Não Relevantes
- II.4. Customização – Ausência de Previsão de Condições e Especificações – Falha do Termo de Referência
- II.5. – Da Ausência de Indicação de Dotação Orçamentária – Nulidade Insanável

Em síntese, estes são os fatos que compõe a demanda. Portanto, diante disso, transcorre a fundamentação jurídica do presente parecer, na forma que se passa a expor.



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

II. DO DIREITO:

Considerando a estruturação da impugnação apresentada, o presente parecer é formado em tópicos para melhor analisar e opinar sobre as alegações ventiladas pela Impugnante.

Deve-se destacar que a Impugnante informa que sua intenção não é conturbar o certame, mas contribuir à melhora do edital. Tais alegações vêm acompanhadas da informação de que se não for acatada a impugnação, o edital será encaminhado ao TCE-RS e ao Ministério Público de Contas Estadual.

A respeito das alegações afirmadas na impugnação, existe uma contrariedade notória. A Impugnante apresenta uma peça composta inicialmente por uma tonalidade contributiva, e, na sequência, apresenta a verdadeira intenção.

Deve-se destacar que a presente impugnação é um fato isolado em todo o processo licitatório e que

II. 1 PRELIMINARMENTE: DO PROTOCOLO DA IMPUGNAÇÃO.

O edital que lançou o processo licitatório prevê em seu item 9., 9.1.1., que a apresentação de impugnação contra o Edital deve dar entrada no Setor de Protocolo deste Município, dirigindo-o ao (à) Pregoeiro (a) e conter o número do Processo Interno.

Nesse sentido, cita-se especificamente o item 9., 9.1.1.:

9.1.1. A apresentação de impugnação contra o presente Edital será processada e julgada na forma e nos prazos previstos no Decreto Municipal nº 2.289 de 15 de junho de 2020, devendo dar entrada no Setor de Protocolo deste Município, dirigindo-o ao (à) Pregoeiro (a) e conter o número do Processo Interno.

Destaca-se que a Impugnante apresentou a peça de impugnação mediante envio de e-mail para o setor de licitações ao Município de São João do Polêsine. Ou seja, de forma



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

totalmente adversa daquela especificada no edital.

Em virtude do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entende-se que a determinação do edital deve ser seguida, sem haver espaço para variações de interpretação ou de ação para protocolização.

Portanto, o protocolo da impugnação através da forma inadequada implica, por consequência, no não recebimento da mesma. Não se trata de um rigor excessivo, mas de uma determinação editalícia que observa a estrutura administrativa da sede da Prefeitura Municipal de São João do Polêsine.

DO MÉRITO:

II. 2 DA ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES DE “DIRECIONAMENTO DO OBJETO LICITADO - DECISÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOBRE EDITAIS IDÊNTICOS”:

A Impugnante alega que existe direcionamento do objeto licitado. Aduz que existe a “necessidade de revisão da descrição do objeto licitado, até porque inexistente razão de ordem técnica para se defender um “modelo” viciado e que vem gerando desgastes junto aos órgãos de controle”.

Além disso, tece argumentos contrários à formulação do item 4.2., 3, do Anexo I, do edital, indicando que os critérios utilizados pela Administração Pública na construção do edital não são adequados e não refletem a realidade de um objeto licitatório que possa vir a atender a necessidade do ente licitante.

Inicialmente, percebe-se que a impugnação não está baseada em qualquer dispositivo legal ou princípio constitucional. A impugnante não apresenta fundamento jurídico específico que informe que o caso concreto possua violação legal.



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

Com relação às denúncias citadas no corpo da Impugnação, bem como do Processo de Inspeção Especial nº 036447-0200/19-2, instaurado pelo Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul, trata-se de casos em andamento, em trâmite, sem decisão final.

E mesmo que houvesse decisão final, o processo licitatório promovido por este município não possui qualquer direcionamento ou violação ao caráter competitivo do certame, uma vez que atende a legislação e aos princípios constitucionais pertinentes ao caso. Tão verdade que a Impugnante não apresenta fundamento legal para contrarrazoar o edital.

O processo licitatório aberto pelo Município de São João do Polêsine visa atender as necessidades administrativas, experimentadas através do cotidiano de trabalho, vivenciado pelos servidores municipais. Portanto, diante da experiência diária do corpo funcional do município houve a elaboração do objeto editalício.

E não de outra forma poderia ser, pois a Administração Pública realiza a licitação, por óbvio, para atender a necessidade de aquisição de um serviço ou produto que atenda a necessidade administrativa, e que reverta benefícios à população. Neste caso, em particular, as especificações contidas no objeto foram constituídas de acordo a necessidade técnica com intuito de atender da melhor forma a comunidade em geral.

Logo, não há qualquer razoabilidade na tentativa da Impugnante em interferir na descrição do objeto licitado, bem como nas suas peculiaridades, uma vez que as necessidades expostas pelo ente licitante não possuem direcionamento, e não violam qualquer dispositivo legal ou princípio constitucional. Puramente, o objeto está calcado na necessidade de operação administrativa de um sistema eficaz, e que propulsione os serviços de maneira econômica e mais célere.

Tão verdade que somente a Impugnante apresentou irresignação frente ao edital lançado. Sinal que outras empresas do ramo concordam com as regras editalícias e possuem a tecnologia demandada.



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

Porquanto, os requisitos tecnológicos foram especificados no edital e seus anexos na forma como lá constam, exatamente para atenderem os anseios da administração e dos administrados. A intenção, obviamente, é otimizar e prestar um serviço público cada vez mais eficiente, e não estagnar com as mesmas possibilidades enquanto o mercado tecnológico proporciona novas e mais eficazes possibilidades ao serviço público.

Ademais, é visto que o serviço licitado é totalmente possível de ser executado na forma como requerido. Porquanto, a irresignação da Impugnante causa surpresa, uma vez que, exatamente por ser empresa do segmento, em vez de impugnar o edital, poderia se preparar para competir no certame, vista a plena possibilidade de haver a execução do serviço.

O resultado pretendido pela Administração Pública é lícito e dentro das normas jurídicas. Logo, as especificações do item 4.2. do Anexo I é o reflexo da implementação das novidades alcançadas pelo objeto licitado. Logo, a pesquisa de preços feita para embasar os custos estimados previstos no item 4.2. Anexo I do edital é completamente válida, pautada a média de valores obtidos no Licitacon/TCERS de outros órgãos licitantes, bem como orçamento físico disponibilizado por empresas do ramo do objeto ora licitado.

Trata-se de critério válido, legal e hígido. A Impugnante não apresenta qualquer demonstração concreta de que seja uma pesquisa falha ou sem validade, o que é compreensível face à certeza e preciosidade sob o qual o trabalho foi exercido na confecção do Termo de Referência. Além do mais, em nenhum momento a Impugnante apresentou requerimento de acesso à informação consubstanciada nos orçamentos juntados para elaboração do item.

Outrossim, temerária e tendenciosa a afirmação da Impugnante no sentido de que somente uma empresa poderia executar o serviço pretendido na licitação, quando da apresentação do orçamento físico em comento. Trata-se de uma afirmação sem qualquer amparo em evidência probatória.

Muito pelo contrário, na formalização dos preços, o Município licitante buscou a participação de uma gama de empresas, e, por certo, não existe responsabilidade do ente municipal

Rua Guilherme Alberti, 1631

São João do Polêsine – RS – 97230-000

CNPJ: 94.444.247.0001-40 – Fone/Fax (55)3269 – 1155 / (55) 3269 -1144

E-mail: juridico@saojoaodopolesine.rs.gov.br



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

pelo número de empresas que responderam, e nem pelo teor de suas respostas. A conclusão que se obteve foi a de que o objeto licitado é possível de ser executado, e não só por uma empresa.

E mais, também causa surpresa o ataque da Impugnante ao item 3 do Edital, que trata da pesquisa complementar de preço baseada no histórico de Pesquisa de Preços de Sistemas baseados nos contratos do Licitacon - TCE/RS, levando em consideração o índice de Repasse FPM para número de habitantes conforme classificação da FAMURS.

A pesquisa complementar de preços não foi usada diretamente na formação do valor compreendido na licitação. Trata-se de pesquisa propriamente complementar, isto é, utilizada de forma a suplementar e embasar os valores lançados no edital.

Além disso, ainda quanto à formação do valor, a PORTARIA Nº 804, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2018 expedida pelo Ministério da Justiça, de modo especial no inciso II do artigo 2º, e a recente INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 73, DE 5 DE AGOSTO DE 2020, indicam como parâmetro de pesquisa de preços, a busca de contratações similares de outros entes públicos.

Dessa forma, não existe qualquer vedação quanto a utilização de parâmetros de preços já utilizados em outras licitações de mesma espécie. Portanto, as indagações realizadas pela empresa Impugnante não possuem certeza, à exceção do interesse próprio, pois não é ela que deve ditar os critérios sob os quais a Administração Municipal deve formalizar e construir o edital e suas especificações.

Os questionamentos propostos pela Impugnante não são plausíveis, uma vez que a empresa não possui o conhecimento das novas necessidades da Administração. As indagações são realizadas sob a óptica do interesse da Impugnante, não refletindo a necessidade da Administração e dos Administrados.

Portanto, os critérios de pesquisa e formalização do edital (objeto, preço, forma de execução dos serviços etc.) atende a legalidade, e em nenhum momento a Impugnante consegue comprovar o contrário. Outrossim, incoerente e desarrazoada a alegação de haver direcionamento

Rua Guilherme Alberti, 1631

São João do Polêsine – RS – 97230-000

CNPJ: 94.444.247.0001-40 – Fone/Fax (55)3269 – 1155 / (55) 3269 -1144

E-mail: juridico@saojoaodopolesine.rs.gov.br



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

do edital, trata-se de uma adução genérica e desprovida de qualquer confirmação.

Ademais, a alegação de direcionamento do edital é combatida pela metodologia de pesquisa, já analisada neste parecer. Procedimento completamente transparente, livre de qualquer influência de pessoa física ou jurídica, e consubstanciado à luz do melhor atendimento do interesse público.

Por fim, no presente tópico, opino pelo seu indeferimento, face ao quanto debatido.

II. 3 DA ANÁLISE QUANTO EXISTÊNCIA DE “EXIGÊNCIAS DIRECIONADAS”:

A Impugnante informa que as exigências do edital configuram direcionamento. Em síntese, os principais aspectos declarados pela Impugnante neste tópico relacionam-se a não utilização de nenhum recurso tecnológico em emulação, máquinas virtuais ou runtimes.

No ponto, a exigência visa evitar a perda de performance pelo consumo excessivo de infra-estrutura lógica (links); (VcPU, memória RAM; armazenamento; pacote de dados) e redundância, além de segurança da informação e integridade dos programas. Esta exigência não restringe a competição. Repisa-se, somente a Impugnante apresentou insurgência contra o edital, nenhuma outra empresa manifestou contrariamente aos termos dispostos.

Importa salientar que não existe qualquer proibição em exigir sistema 100 % web e quanto a intenção de não contratar sistemas que apresentam recurso tecnológico por intermédio de emulação, máquinas virtuais ou runtimes.

O Poder Público possui a discricionariedade de elaborar o objeto licitado para melhor atender as necessidades de sua administração. E conforme visto as exigências editalícias não possuem vedação, direcionamento ou qualquer mácula que importe na revisão de sua constituição.



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

Juridicamente, a Impugnante não ventila alegações com a força necessária para relativizar os termos do edital. A grande maioria das alegações não se sustentam, e os questionamentos realizados não estão adequados à luz do interesse público, mas do interesse individual da empresa.

Logo, as exigências do item 12, Anexo I, não possuem qualquer direcionamento. Cada exigência possui sua devida explicação, sendo que cada qual foi formulada de acordo com o interesse da administração municipal. Não há mácula ou irregularidade no item, motivos pelos quais determinam a rejeição da impugnação.

II. 4 DA ANÁLISE QUANTO A “EXIGÊNCIA INDEVIDA AOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA – FASE INDEVIDA E REQUISITOS NÃO RELEVANTES”:

A Impugnante alega que a exigência do item 10.1. do Anexo I, não possui base legal para exigência. Além disso que a exigência de apresentação do documento do item 10.1. do Anexo I, no envelope de proposta não é legal, fato que ocasiona a nulidade do processo licitatório.

O Atestado de Capacidade Técnica do item 10.1. do Anexo I, não é uma exigência ilegal. Ao revés, atende ao art. 30, inc. II da lei 8.666/93¹. A exigência deste documento ocorre no sentido da Administração certificar-se da garantia de execução do objeto licitado pelas empresas participantes.

Portanto, quanto a exigência indevida do Atestado, não assiste razão à Impugnante. É possível que se continue a requerer tal documento a fim de garantir que o vencedor (a) da licitação consiga executar o objeto.

Para Marçal Justen Filho “em todo o tipo de contratação pode cogitar-se da

¹ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Rua Guilherme Alberti, 1631

São João do Polêsine – RS – 97230-000

CNPJ: 94.444.247.0001-40 – Fone/Fax (55)3269 – 1155 / (55) 3269 -1144

E-mail: juridico@saojoaodopolesine.rs.gov.br



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

exigência de experiência anterior do licitante como requisito de segurança para a contratação administrativa. Aliás até se pode afirmar que em muitos casos a capacitação técnica operacional se evidencia como a única manifestação de experiência anterior relevante e pertinente.”²

Por outro lado, é necessário atentar-se para o momento no qual se está solicitando a apresentação do Atestado. Ou seja, o edital determinado o documento seja apresentado junto do envelope das propostas. Não há impedimento para tal formalidade. É critério de a Administração justapor a documentação necessária para o processamento do certame.

Ressalta-se que a forma atual do edital não acarreta qualquer necessidade de anulação do processo licitatório, sendo que o item impugnado versa sobre uma formalidade que não acarreta prejuízo ao deslinde da licitação. O Atestado de Capacidade Técnica será apresentado por todas as empresas licitantes, mudando somente o momento de sua apresentação, fato que não altera o objeto, a finalidade, e a execução da licitação.

Porquanto, o item impugnado não merece acolhimento, devendo ser indeferido.

II. 5 DA ANÁLISE AO TÓPICO “CUSTOMIZAÇÃO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CONDIÇÕES E ESPECIFICAÇÕES – FALHA DO TERMO DE REFERÊNCIA”:

Neste tópico, a Impugnante ataca as disposições dos itens 1.1.7. e 1.1.8. do Anexo I, aduz que o ente licitante produz inovações referentes à forma de execução do objeto, que é a personalização e customização de softwares e serviços correlatos.

Em síntese, a Demandante produz as seguintes alegações:

“Do exposto, constata-se que essa respeitada entidade municipal, além de licitar a locação de softwares, traz uma estranha inovação ao edital, diferenciando-o dos demais expedidos em nível nacional. Isso porque exige a previsão de execução pelo contratado de serviços sob “demanda

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 332.

Rua Guilherme Alberti, 1631

São João do Polêsine – RS – 97230-000

CNPJ: 94.444.247.0001-40 – Fone/Fax (55)3269 – 1155 / (55) 3269 -1144

E-mail: juridico@saojoaodopolesine.rs.gov.br



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

variável” para atender demandas específicas, consubstanciadas em horas técnicas de atividades de customização de softwares e serviços correlatos.”.

“Do exposto, já se percebe claro erro no edital ante à ausência de informações imprescindíveis acerca de parte do objeto licitado, especialmente porque o licitante deverá cotar em sua proposta comercial os preços alusivos aos serviços de customização de softwares e serviços correlatos!”.

Veja-se que a discussão proposta pela Impugnante limita-se retalhar uma necessidade da Administração Pública que é a personalização e customização de softwares e serviços correlatos.

Através do processo licitatório a Administração Pública visa a aquisição de um produto ou serviço, de acordo com a necessidade administrativa e sempre visando atender da melhor forma o interesse público. Por óbvio, se a licitação visa atender uma necessidade da máquina pública, a descrição e a exigência do produto ou serviço devem ocorrer de forma a atender o interesse da Administração.

A personalização e customização de softwares e serviços correlatos adentram na esfera da necessidade da administração, ora licitante. Portanto, não faz sentido que a Impugnante repute direcionamento do edital em virtude de uma exigência que visa atender tão somente o interesse do licitante. Não há razão para realizar um processo licitatório que não atenda, ou que atenda parcialmente a necessidade visualizada no serviço público.

Entretanto, a Administração Pública sempre deve optar pela busca da proposta mais vantajosa dentro de suas necessidades administrativas, de forma impessoal e que não se curve ao interesse de pessoa física ou jurídica.

Nesse sentido, não há mácula ou prejuízo ao deslinde da licitação por esta exigência. Outrossim, quanto a previsibilidade de execução de serviços sob demanda, além de usual é permitido acréscimo ou mesmo supressão do percentual de 25% do valor contratado. Conforme § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93.

Pelo exposto, entende-se que a Impugnante não apresenta ilegalidade na exigência



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine

Administração 2021 – 2024

editância, tendo em vista que se está a tratar de uma exigência que não ofende a legislação pertinente e nem os princípios constitucionais que norteiam a licitação.

II. 6 DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

O item 18 do edital é muito claro ao apontar as dotações orçamentárias que irão custear a execução do contrato. A Impugnante informa que a Câmara de Vereadores do Município de São João do Polêsine também irá se beneficiar da execução do objeto contratual, mas que não consta a rubrica dotação orçamentária da mesma no edital.

De forma equivocada ocorre a alegação da Impugnante, uma vez que a dotação orçamentária 2.001 – 3.3.90.40 pertence à Câmara de Vereadores do Município de São João do Polêsine.

Veja-se que o art. 21, IV, do Decreto 3.555/2000 versa a garantia das dotações orçamentárias e respectivas rubricas e não que devem estar no edital da licitação. Ainda que o dispositivo não verse sobre a obrigação de constar no edital estas informações, o Município de São João do Polêsine apresentou as dotações existentes.

Ao contrário do que alega a Impugnante, o art. 21, IV, do Decreto 3.555/2000 não obriga o ente licitante a escrever as dotações orçamentárias e respectivas rubricas, mas, tão somente, de garanti-las.

O Art. 55, V, da lei 8.666/93 indica a obrigatoriedade da existência de cláusula contratual que indique o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, indicando a classificação funcional programática da categoria econômica.

Veja-se que o dispositivo em tela trata da existência de cláusula contratual, fase pós-licitação. O dispositivo não versa sobre a obrigatoriedade de haver a especificação das dotações orçamentárias e respectivas rubricas.

A impugnante invoca dispositivos legais que não contemplam sua intenção, pois



Prefeitura Municipal de São João do Polêsine
Administração 2021 – 2024

nenhum dos dispositivos citados informa a obrigatoriedade de haver a especificação no edital das dotações orçamentárias e respectivas rubricas. Contudo, mesmo assim, o ente licitante já as informou no item 18 do edital, o qual se sugere a leitura pela Impugnante.

Portanto, as alegações ventiladas no presente tópico não devem ser acolhidas em virtude da ausência de razão à Impugnante.

III. DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, opino:

a) Pelo não conhecimento da impugnação em virtude do protocolo pelo meio inadequado e não previsto no edital, com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

b) Pela improcedência da impugnação em análise, bem como pelo prosseguimento do certame da forma inicialmente prevista pelo edital.

São João do Polêsine/RS, 21 de janeiro de 2021.

Djovani Pezzobon
OAB/RS 107.066