



AO MUNICÍPIO DE NOVO XINGU/RS

Referente: edital de pregão presencial nº 021/2024

ERNESTO MUNIZ DE SOUZA JR.,

brasileiro, solteiro, advogado regularmente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil sob o nº 24.757/SC, inscrito no CPF sob o nº 004.770.259-19, e-mail ernestocopbrazil@gmail.com, com endereço profissional na Rua Dário Garbelotti 100, Criciúma/SC, vem respeitosamente ofertar

IMPUGNAÇÃO aos termos do referido edital, o que faz consoante as razões de fato e de direito adiante expostas:



I. FUNDAMENTO JURÍDICO DA IMPUGNAÇÃO.

A presente impugnação tem por base o princípio constitucional da legalidade, insculpido no artigo 37, *caput*, da Magna Carta, que não chancela omissões de gestores diante de ilegalidades patentes, e tem guarida objetiva no artigo 41, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

Ademais, vide Súmula nº 473 do STF:

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos”.

Nessa toada, o egrégio Tribunal de Contas da União definiu recentemente que *“É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. O agente público **tem o dever de adotar providências** de ofício com vistas à correção de eventuais ilegalidades que cheguem ao seu conhecimento”* (TCU, 2022 – Primeira Câmara – Acórdão 7289).

E alertamos: uma vez cientificada, a autoridade máxima agirá com dolo, consciência e vontade, ao homologar o certame e firmar contrato, e aquilo que inicialmente é vinculado como falha procedimental pode ensejar ação consciente e volitiva. Basta para tanto a manutenção do ato, após denunciado.

De nossa parte, cremos na boa-fé da administração, e somente procuramos meios de tornar mais competitivo o certame.

II. DA TEMPESTIVIDADE.

A tempestividade da presente impugnação é atestada pelo entendimento irrepreensível e óbvio dos tribunais, adiante citado, e não pode ser tolhido por pareceres jurídicos desarrazoados que dariam ensejo à propositura de mandados de segurança, como aliás se fez recentemente com êxito em situação idêntica.



Isso porque o Direito constitucional de petição contra abuso de poder ou em defesa de direitos é uma garantia contra gestores público ímprobos ou incompetentes.

Ao fixá-lo como cláusula pétrea, o constituinte originário sabia que precisava proteger o cidadão face ao gestor público.

Ocorre que, mermo hoje, decorridos mais de trinta anos da promulgação da Carta Magna, muitos operadores do direito relativizam direitos fundamentais, interpretando-os como mera “recomendação”, mero valor abstrato de eficácia indireta.

E não se trata de hipérbole argumentativa, pois direitos constitucionais são sistematicamente desrespeitados, mitigados e, ao fim e ao cabo, sepultados em cova rasa.

Por exemplo, vejamos o que diz a Lei nº 14.133/2021 sobre impugnações em processos licitatórios:

*“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo **protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.**”*

Em alinhamento à norma legal, o Edital de Pregão Eletrônico sob impugnação previu:

“20.1. Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório e os pedidos de impugnações poderão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, mediante protocolo, na sede da Prefeitura Municipal, ou pelo endereço de e-mail: licitacoes@novoxingu.rs.gov.br.”

Ambas as regras adotaram o advérbio ou expressão denotativa ‘ATÉ’ para fixar prazos de impugnação. Assim, **até** o terceiro dia útil anterior ao recebimento de propostas, é possível a oferta de impugnações.

O assunto já foi pacificado em julgamento unânime no TJRS, conforme Mandado de Segurança nº 70079592614, in verbis:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO.



*LICITAÇÃO. PRAZO PARA IMPUGNAÇÃO DO EDITAL. MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. 1. O Município de Bento Gonçalves, representado pelo Coordenador de Compras, Licitações e Patrimônio, tornou pública a realização do Pregão Presencial n. 110/2018, do tipo menor preço, tendo como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados de horas médicas, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Saúde, designando a sessão pública para o dia 18/10/2018, às 08h30min. 2. O art. 41, § 2º, da Lei de Licitações, prevê prazo decadencial para a impugnação dos termos do edital. Na disposição está contido que qualquer licitante poderá impugnar o edital, no prazo de até 2 (dois) úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas, extraindo-se que a expressão “até” significa que o segundo o dia útil anterior ao certame também deverá ser incluído no prazo, isto é, a impugnação poderá ser apresentada inclusive no segundo dia útil que antecede a disputa. Na contagem do prazo para a impugnação editalícia, deve-se excluir, e não incluir, o dia marcado para o recebimento das propostas. **Nesse particular, considerando que a licitação ocorreria dia 18/10/2018 (quinta-feira), o primeiro dia útil anterior ao certame seria 17/10/2018 (quarta-feira) e o segundo seria o dia 16/10/2018 (terça-feira), no decorrer do qual ainda poderiam ser recebidas impugnações ao edital.** Precedente do Plenário do Tribunal de Contas da União" (TJRS – Agravo de instrumento em MS nº [70079592614](#), Relatora Desembargadora Laura Louzada Jacottet, julgado em 30/01/2019).*

Assim, no caso em apreço, adotando-se o entendimento pacificado no âmbito do TJRS, considerando que a licitação ocorrerá em 08/04/2025 (terça-feira), o primeiro dia útil anterior ao certame seria 07/04/2025 (segunda-feira), o segundo seria 04/04/2025 (sexta-feira) e o terceiro seria 03/04/2025 (hoje, quinta-feira), **no decorrer do qual ainda poderiam ser recebidas impugnações ao edital.**

A título de reforço, citamos o artigo 3º da Lei Federal nº 11.419/2006:

"Art. 3º Consideram-se realizados os atos processuais por meio eletrônico no dia e hora do seu envio ao sistema do Poder Judiciário, do que deverá ser fornecido protocolo eletrônico.

*Parágrafo único. Quando a petição eletrônica for enviada para atender prazo processual, serão consideradas tempestivas as transmitidas **até as 24 (vinte e quatro) horas do seu***



último dia."

Ou seja, com isso, o prazo de impugnações vai até as 23h59min de hoje, dia 03/04/2025.

III. INCORREÇÕES DO TEXTO EDITALÍCIO.

A licitação, como se sabe, é um procedimento administrativo em que diversos atos são praticados com o escopo final de selecionar uma proposta que, conforme critérios objetivos previamente definidos no instrumento convocatório possibilite a posterior celebração de um contrato com o proponente melhor situado no julgamento final, em decorrência de haver ofertado as melhores e mais vantajosas condições ao ente interessado.

Não raro, porém, a complexidade e prolixidade do edital fazem com que a administração pública peque em seu mister constitucional de garantir a contratação mais vantajosa possível, sendo esta justamente a hipótese em apreço!

Em face disso, pedimos vênias para expor os pontos que excepcionalmente resistiram ao crivo da análise dessa administração, e que caso não corrigidos implicarão nulidades irreparáveis, ferimento ao princípio da competição e à isonomia.

Assim, para um melhor entendimento de nossos argumentos, perpassaremos pontualmente os itens que, sob a ótica da impugnante Delta, eivam o edital de ilegalidades.

a) Ausência do número de servidores a serem treinados.

Embora o edital refira a necessidade de realização de treinamentos, não regulamenta a quantidade de servidores a serem capacitados, tornando impossível a formatação de uma proposta de preços que refira os reais custos dos serviços a serem executados.

Também não cita a quantidade de horas de treinamentos que serão entregues durante a implantação.



Ora, como uma empresa apresentaria preço para elaborar serviços de treinamento cujo quantitativo de servidores a ser capacitado será apresentado somente posteriormente?

Quantas turmas serão capacitadas no uso do aplicativo de contabilidade pública? Uma, duas, três? Quantas horas de treinamento serão consumidas?

O treinamento dos servidores do legislativo ocorrerá junto aos do executivo? Serão turmas separadas, dias separados? E há um número mínimo de horas a ser outorgado?

E se, subjetivamente, a administração considerar que a quantidade de horas de treinamento for insuficiente?

Infelizmente tal informação não consta dos autos, e impede a precisa conclusão da proposta de preços.

Repita-se: afora a ausência do número de usuários, o edital também não fixa o número de horas de capacitação a ser outorgada no total, pois ainda que cada turma tenha um treinamento de seis horas, não há como saber o total de turmas por aplicativo, sendo notório e público que um treinamento pode ser ligeiramente superficial, ou completamente aprofundado, pode ser dado em nível de uso, ou em nível de gerenciamento, e assim por diante!

Portanto, a qualquer proponente interessada restariam duas alternativas: superestimar o número de servidores a serem capacitados, observada a divisão modular de no máximo vinte participantes de cada treinamento, e praticar preço superestimado, ou, do contrário, subestimar o número de usuários a ser capacitado, e absorver qualquer prejuízo que daí advenha.

Desta forma, a ausência da informação impede a formatação das propostas de preços de modo que favoreça a obtenção da melhor proposta possível ao erário, devendo ocorrer a complementação dos dados do Anexo I e a reabertura do prazo para apresentação das propostas.

Enfim: ou superfaturamos nossa proposta para evitar surpresas, e corremos o risco de perdermos no preço, ou subfaturamos esta, e corremos o risco de sofremos prejuízo.

Ou seja, torna-se impossível, pelos termos do edital, uma escorreita e juridicamente adequada formatação da proposta de preços, o que frustrará, objetivamente, o princípio da obtenção da proposta mais vantajosa.



b) incompletude do termo de referência.

As pessoas físicas e as empresas privadas, antes de efetuarem uma compra ou contratarem um serviço, pesquisam o melhor preço, as melhores condições, a qualidade do produto ou serviço, a garantia, entre outros aspectos.

Para a Administração Pública essa postura não poderia ser diferente por gerenciar recursos públicos e ainda possuir o dever de prestar contas perante a sociedade. Se para as pessoas físicas e empresas privadas tal postura é facultativa, para a Administração Pública é uma obrigação, considerando que esta possui o dever de observar determinados Princípios e Leis que regem as condições para realizar compras e contratar serviços, pois é previsto na legislação a dispensa de licitação, a inexigibilidade e até a mesmo a sua proibição.

As leis que regem as licitações públicas determinam a maneira pela qual a Administração deve anunciar o que ela necessita comprar/contratar, ou seja, o objeto do processo licitatório. Este deve ser elaborado através do projeto básico ou do termo de referência, que constará como anexo ao edital do certame e estará disponível para acesso ao público com a finalidade de garantir transparência e credibilidade à Administração.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 22, inciso XXVII, determina a competência privativa à União de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas, fundacionais da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Em 21 de junho de 1993 foi promulgada a Lei de nº 8666, conhecida também como a lei das licitações, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

Em seu artigo 3º a lei define:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao



instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Pela licitação, a Administração abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de apresentação de proposta

No mesmo sentido o processo licitatório é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. A busca da Administração pela proposta mais vantajosa através do processo licitatório enseja em uma conduta de competição por parte dos licitantes.

Já o “termo de referência” é o instrumento elaborado pela Administração Pública para explicitar o conjunto de informações necessárias à aquisição/contratação que almeja realizar.

Marcelo Palavéri o conceitua como “[...] *o documento de natureza essencial, o que se pode verificar da sua própria definição, **cabendo enfatizar que deverá estabelecer os elementos indispensáveis à formulação das propostas** pelos interessados em participar da disputa [...]*” (Pregão nas licitações municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, pág. 37).

O termo de referência deve ser elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação em conjunto com a área de compras do Órgão, contudo, no caso em comento, **o termo de referência encontra-se incompleto.**

De fato, não há no Edital a quantidade de dados que devem ser migrados/convertidos.

Consta no Termo de Referência a obrigação da Contratada pela Conversão e alguns detalhamentos de prazos, todavia, não há como a licitante mensurar o trabalho pela inexistência da quantidade de dados que devem ser migrados, impossibilitando a elaboração de proposta efetivamente mais vantajosa à Administração.

A quantidade, nestes casos, é mensurada em megabytes ou gigabytes, em regra, e permite a definição da estimativa do total de horas a ser dispendido no processo.

Quanto à necessidade dessa informação para a elaboração da proposta já decidiu esse digno Tribunal de Contas de São Paulo:



“Igualmente procedente a crítica à ausência de informações necessárias para a adequada formulação de propostas, relacionadas à quantidade de usuários a serem treinados, número de licenças, formato e volume de dados a serem migrados, uma vez que referidas informações trazem impacto nos custos dos serviços e são relevantes na formulação de propostas, devendo tais informações constar objetivamente no edital, nos termos do artigo 47 da Lei Federal nº 8.666/93, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC- 000 537.989.14-7 e TC- 000 640.989.14-1.” TC TC015 644.989.18-8”

Ou ainda:

“De se destacar que, em reiteradas oportunidades, este Tribunal já se pronunciou pela imprescindibilidade da divulgação de todas as informações relacionadas ao sistema a ser implementado, a exemplo das decisões proferidas nos processos TC18 742.989.16-318, TC-10 697.989.17-619, TC-11 541.989.17-420, e TC-17 458.989.17- 521.”

COMO ELABORADO, O TERMO DE REFERÊNCIA OMITE ESSAS INFORMAÇÕES.

Ora, *“deve o ato convocatório consignar todos os dados pertinentes aos atuais sistemas em uso pela Administração, indicando o histórico de informações existentes em cada um deles, bem assim o número de usuários e participantes da capacitação por módulo/subsistema.”* (EXAME PRÉVIO DE EDITAL, RELATOR DE CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO TRIBUNAL PLENO TCE-SP - SESSÃO DE 29-08-2018, Processos: TC015 489.989.18-6 TC-015 857.989.18-0TC-016 026.989.18-6).

Tal informação é a mais importante do ponto de vista de composição de custos das propostas.

Assim, deve-se registrar o volume de dados a ser convertido. E não isso constou do TR.

Portanto, deve haver a inclusão da informação no edital.



Sem o volume de dados a ser convertido, em gigabytes ou megabytes, é impossível estimar-se o custo da proposta.

c) Ausência de indicação das parcelas de maior relevância.

O termo de referência pede comprovação de qualificação técnica, contudo, não indica as parcelas de maior relevância da contratação, o que torna ilegal a exigência.

Vide nesse sentido o Acórdão 7.599/2021 (Ata n.º 14/2021) do TCU, que apontou ilegalidade da *“exigência de comprovação da qualificação por meio de atestados de capacidade técnica sem a necessária correspondência com os itens em maior relevância e em valor significativo no objeto da futura contratação”*.

Quanto ao assunto, a Lei 14.133 assim prevê:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (...).

Art. 67. (...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. ”

No caso em apreço, reitere-se, não foram definidas as parcelas de maior relevância e



valor significativo da licitação, de modo que é nula e restritiva a exigência de atestado de capacidade técnica subjetivamente aderente ao objeto licitado, pois o edital não refere estes elementos sequer superficialmente.

Esse tipo de exigência só serve para que, em esforços mentais individuais, o pregoeiro avalie subjetivamente o que aceita ou não, e isso é ilegal.

O edital só pode exigir comprovação de aptidão a partir de parcelas de maior relevância identificadas, e representativas de no mínimo quatro por cento do objeto licitado.

POR EXEMPLO, O EDITAL ATÉ CITA O PERCENTUAL DE CINQUENTA POR CENTO, MAS NÃO SE PREOCUPA EM INDICAR SOMENTE PARCELAS SUPERIORES A QUATRO POR CENTO, NEM SELECIONA MÓDULOS DE MAIOR RELEVÂNCIA.

Isso é teratológico.

É necessário, pois, que as exigências relativas à qualificação técnica sejam interpretadas em consonância com o disposto no art. 37, XXI da Carta Magna, juntamente aos demais dispositivos infraconstitucionais, a fim de que sejam exigidos somente os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurar a economicidade da contratação e garantir, sempre que possível, o tratamento isonômico.

E como dito acima de fato o edital não indica as parcelas de maior relevância técnica e financeira, que devem ser comprovadas para fins de qualificação técnica, e é entendimento sedimentado no âmbito dos Tribunais de Contas que as exigências de qualificação técnica devem indicar as parcelas de maior relevância.

Vide Acórdão 7.599/2021 (Ata n.º 14/2021) do TCU, que apontou ilegalidade da *“exigência de comprovação da qualificação por meio de atestados de capacidade técnica sem a necessária correspondência com os itens em maior relevância e em valor significativo no objeto da futura contratação”*.

Mutatis mutandis:

“Compete à Administração bem definir o objeto a ser licitado e indicar no instrumento



convocatório (art. 30, § 2º, da Lei n.º 8.666/93) qual é a parcela de maior relevância e valor significativo, pois é com base nela que o licitante irá demonstrar sua capacidade técnica.” (TCE/MS – Parecer C-PAC00 – 1/2021).

Dessarte, encontra-se subjetiva a análise, sem a indicação da parcela de maior relevância.

d) Ausência de Justificativa dos índices contábeis exigidos.

A administração pública exigiu índices contábeis sem justificá-los no processo.

Pior: o atendimento dos índices deveria ser vinculado a riscos que não são detalhados, porque o edital não traz matriz de riscos correlacionada a sanções.

A Lei 14.133/2023 assim define a matriz de riscos, em seu artigo 6º:

“XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;”

Ora, se existem “riscos” que justificam os índices, onde está a matriz de risco completa?

Sem matriz de riscos COMPLETA, é impossível constatar-se se é lícita a



exigência, ou se é meramente “aproveitada” de outros editais sem análise crítica.

Ora, isso impacta diretamente na competitividade: UM ÍNDICE desatendido pode ensejar a inabilitação de proponente que não possua patrimônio líquido nos patamares mínimos exigidos no edital!

Isso os torna teratológicos, porque empresas com alto volume de recursos em caixa, mas sem patrimônio líquido, conseguem implantar um sistema cuja implantação total custará apenas R\$ 30 mil.

E como é sabido, a comprovação dos requisitos de habilitação objetiva aferir as condições pessoais das licitantes APENAS no que tange aos critérios legais mínimos indispensáveis para execução da futura contratação, conforme dispõe o art. 37, inc. XXI, da Constituição da República.

Sabe-se que o art. 69 da Lei de Licitações constitui norma geral em matéria condizente à contratação pública, e incide sobre todos os procedimentos formais de contratação, sejam licitações voltadas à celebração de contratos ou à instituição de registro de preços, ou à contratação direta pautada em hipótese de dispensa ou inexigibilidade.

Portanto, em todo e qualquer caso, a Administração deve exigir, no que for pertinente com o objeto pretendido, os requisitos habilitatórios.

Nesse tocante, contudo, é preciso compreender que as exigências de habilitação relativas à qualificação econômico-financeira, previstas no art. 69, somente podem ser estabelecidas quando INDISPENSÁVEIS à garantia de execução do contrato, não sendo este o caso em apreço, no qual a administração reputa meramente desejável que haja o atendimento de itens indicados.

Contudo, no caso em apreço, não há uma linha sequer de justificativas sobre a indispensabilidade dos índices.

Isso enseja, objetivamente, sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

Os índices devem ser excluídos, portanto, conforme entendimento do TCE:



“A comprovação de boa situação financeira da empresa deve ser feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo de licitação.

(...)

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, consignado na Súmula nº 289, abaixo transcrita:

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar JUSTIFICADA no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade”.

Portanto, uma vez que o edital não cita qualquer justificativa para os índices adotados, resta apenas sua ilegalidade.

e) Descrição subjetiva de serviços.

O edital prevê, sobre o datacenter:

*“1. O proponente vencedor/Contratada deverá fornecer serviço de sustentação e ambiente corporativo de TI para garantir o funcionamento da solução integrada de software de gestão, compreendendo a hospedagem, o monitoramento e o backup (cópia de segurança), caracterizado como provedor em nuvem, 07 dias por semana e 24 horas por dia, **com performance adequada** e toda a infraestrutura de hardware e software necessários à execução do sistema e seus módulos aplicativos a partir das estações de trabalho do Contratante.”*

Contudo, o edital não explica o que se considera performance adequada, em termos de velocidade de processamento, tempo máximo de resposta à requisições (hits).

Isso impede a composição de custos, porquanto quanto maior a performance, maiores são os custos.



O edital precisa ser complementado.

f) Indícios de restrição injustificada da competitividade.

A licitação pública não é um processo onde, ao bel prazer, a administração pública adota posturas inconsistentes, contraditórias e inexplicáveis, ao sabor dos ventos.

Os atos da administração pública precisam ser justificados, quando afetem direitos:

“Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;”

No caso em apreço, a opção da administração por índices não usuais e evidentemente excessivos estão de fato gerando restrição de competitividade.

Com efeito, o edital ora impugnado exige índices de qualificação econômico financeira de Liquidez Corrente (ILC) – deverá ser igual ou superior a 1,00; Liquidez Geral (ILG) – deverá ser igual ou superior a 1,00; e Solvência Geral (ISG) – deverá ser igual ou superior a 1,00.

Entretanto, são dezenas de exemplos de licitações do município, de valores e investimentos muito mais representativos, sem exigência de índices.

Por exemplo, na Concorrência Presencial 002/2024, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para execução de obra de reperfilamento asfáltico, sinalização vertical e horizontal na Linha Santo Antônio – Estrada de ligação a ERS 500”, houve solicitação de índices de boa situação financeira.

E nesse caso temos uma obra orçada em R\$ 248 mil, ou seja, quase o TRIPLO do valor estimado para a licitação ora impugnada.

No mesmo sentido, o processo de dispensa nº 140/2024, homologado pelo valor



de R\$ 165,3 mil, para fornecimento de pedra brita nº 02 e pedra brita nº 03, não foram solicitados índices de boa situação financeira.

No processo de dispensa nº 39/2024, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de horas/máquina para recuperação de estradas vicinais na área rural do município de Novo Xingu-RS, homologado por R\$ 178,7 mil, não foram solicitados índices de boa situação financeira.

No processo de dispensa nº 33/2024, cujo objeto é a contratação EMERGENCIAL semi-integrada de empresa para realizar adequação de projeto executivo de engenharia e execução de obra de reconstrução de infraestrutura pública, Ponte em Concreto Armado sobre o Arroio Xingu, não foram solicitados índices de boa situação financeira.

Pelo contrário, apenas foi solicitada garantia de execução contratual, no valor de 5%.

E PASMEN: TRATAVA-SE DE OBRA EMERGENCIAL DE CUSTO ORÇADO EM R\$ 670 MIL, e mesmo assim a administração pública não pediu índice algum.

No pregão 15/2024, visando o Registro de Preços de Horas Máquina de retroescavadeira, trator sobre esteiras, escavadeira hidráulica, rompedor hidráulico e caminhão basculante no valor de R\$ 433,7 mil, NÃO FORAM IGUALMENTE solicitados índices contábeis.

No pregão 13/2024, visando o Registro de Preços para futura e eventual aquisição de pedra, brita mista, pó e base no valor de R\$ 433,7 mil, NÃO FORAM IGUALMENTE solicitados índices contábeis.

No pregão 12/2024, visando a aquisição de Playground Temático a ser instalado junto a Praça Municipal, no valor de R\$ 168,5 mil, NÃO FORAM IGUALMENTE solicitados índices contábeis.

No pregão presencial 04/2024, cujo objeto era a contratação de empresa para execução de obra de Reforma e Ampliação da Unidade Básica de Saúde do município de Novo Xingu-RS, no valor de R\$ 306,9 mil, NÃO FORAM IGUALMENTE solicitados índices contábeis.

Na concorrência presencial nº 01/2024, cujo objeto era a contratação de



empresa especializada para execução de obras de pavimentação asfáltica, sinalização horizontal e vertical em vias públicas do município de Novo Xingu-RS, conforme projetos anexos ao edital, através de recursos de financiamento do PROGRAMA BADESUL CIDADES INFRAESTRUTURA, no valor de R\$ 2,38 MILHÕES, **NÃO FORAM IGUALMENTE solicitados índices contábeis.**

Nesse caso, cuidava-se de uma obra de vulto considerável para o erário municipal, executada com recursos de financiamento, E MESMO ASSIM **NÃO FORAM IGUALMENTE solicitados índices contábeis.**

O que importa é se, do ponto de vista do processo licitatório, das obrigações a serem assumidas, os índices se justificam, e são usuais.

A Lei nº 14/133/2021 define:

*“Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, **por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório (...)**”*

E no caso em testilha não há justificativa NENHUMA no bojo do processo licitatório para a adoção dos índices, que não estiveram presentes em licitações muito mais arriscadas e financeiramente relevantes, acima indicadas.

Fato é que a Lei de Licitações precisa ser respeitada.

E se ela manda que constem justificativas NO PROCESSO LICITATÓRIO, as justificativas precisam estar incluídas no processo licitatório, pouco importando se, em um web site da internet, ou em um livro, certo índice existe.

A propósito, tem-se a súmula 289 do Tribunal de Contas da União:

“A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.”



Portanto, o edital precisa ser corrigido.

g) Fraude antecipada.

A redação do presente edital visa acima de tudo deixar uma herança maldita ao município, prejudicando por conseguinte os próprios cidadãos.

Com efeito, de um lado, o edital prevê:

“j.1) A migração das informações deverá abarcar, no mínimo, os últimos 5 (cinco) exercícios, além, se necessário, do exercício vigente no momento do início da implantação.”

Ocorre que não haverá a conversão de todos os dados de exercícios anteriores. Hoje o SIAFIC contempla dados de VINTE E CINCO ANOS, conforme se comprova no Portal de Transparência.

Sem a conversão dos VINTE E CINCO ANOS DE DADOS EXISTENTES NA BASE DO SIAFIC, a administração pública causará, para o MUNICÍPIO, PROBLEMA JURÍDICO GRAVÍSSIMO, pois o Decreto Federal nº 10.540/2020 prevê, em seu artigo 1º, § 5º:

*“§ 5º Na hipótese de substituição do Siafic ou de implementação de nova versão, decorrente de novo desenvolvimento, de nova contratação ou de revisão da contratação com o mesmo fornecedor, o ente federativo assegurará **a migração integral e tempestiva dos dados e das informações existentes no sistema anterior**, a não interrupção da geração de informações contábeis, orçamentárias, financeiras e fiscais e o treinamento dos usuários, **de forma que as informações de transparência sejam mantidas integralmente, sem prejuízo dos períodos anteriores.**”*

O prazo para conclusão dos serviços será de 90 (NOVENTA), e se os vinte e três anos de dados contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais, de compras e licitações, contratos, convênios e de planejamento público não estiverem convertidos, o município perderá transferências voluntárias e ficará impedido de realizar operações de crédito, nos termos do artigo 73, C, da Lei Complementar Federal nº 101/2022 – Lei de Responsabilidade Fiscal.



Ademais, os custos estimados para a contratação e o Estudo Técnico Preliminar elaborado não contemplaram a necessidade de conversão de VINTE E CINCO ANOS de dados e informações públicas contábeis.

E o prazo de NOVENTA dias não foi dimensionado para execução de conversões de VINTE E CINCO EXERCÍCIOS CONTÁBEIS.

Assim, como o SIAFIC só pode ir ao ar com manutenção dos índices de transparência, em 02/01/2025 o exercício contábil não poderá ser aberto no software GOVBR sem prévia conversão TOTAL de dados.

Portanto, o presente certame deve ser anulado.

Acaso os níveis de transparência sejam reduzidos, o município perderá a possibilidade de obtenção de novas transferências voluntárias (convênios, emendas parlamentares etc), o que prejudicará por completo a condução administrativa e causada prejuízos incomensuráveis aos cidadãos, consoante previsto no Decreto SIAFIC.

h) Da ausência de divulgação de informações indispensáveis para elaboração da proposta.

O edital dá a entender, subliminarmente, que a prestação de serviços ocorrerá a partir de datacenter que fará a hospedagem de sistemas, bancos de dados e backups, e vários módulos são exigidos expressamente em ambiente web.

Veja-se:

“O Módulo Serviços ao Cidadão, deverá operar de forma on-line e integrado ao Módulo de Arrecadação e Tributos, permitindo consulta financeira de todo e qualquer débito registrado no sistema. Deve ser desenvolvido em linguagem própria para ambiente Web”

Ou ainda, no contrato:



“CLÁUSULA QUINTA – DA LICENÇA DE USO DOS SISTEMAS 5.1 A CONTRATADA concede à CONTRATANTE o direito de uso dos Sistemas, objeto deste contrato, instalados em servidor local ou em datacenter (nuvem), para os fins específicos inerentes às necessidades do município de Novo Xingu, sem limite de acessos simultâneos.”

Contudo, não se cita efetivamente qual seria a infraestrutura capacitada do ponto de vista de hardware e software para fazer o armazenamento, embora as leis que regulamentem as licitações públicas determinem a maneira pela qual a Administração **deve anunciar o que ela necessita comprar/contratar, ou seja, o objeto do processo licitatório**, exigindo-se detalhamento adequado e pertinente das características dos serviços a serem entregues, até mesmo em respeito à isonomia.

Esta descrição deve constar do termo de referência, que constará como anexo ao edital do certame e estará disponível para acesso ao público com a finalidade de garantir transparência e credibilidade à Administração.

De fato, o “termo de referência” é o instrumento elaborado pela Administração Pública para explicitar o conjunto de informações necessárias à aquisição/contratação que almeja realizar.

Marcelo Palavéri o conceitua como “[...] o documento de natureza essencial, o que se pode verificar da sua própria definição, cabendo enfatizar que deverá estabelecer os elementos indispensáveis à formulação das propostas pelos interessados em participar da disputa [...]” (Pregão nas licitações municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, pág. 37).

O termo de referência deve ser elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação em conjunto com a área de compras do Órgão, contudo, no caso em comento, o termo de referência encontra-se incompleto.

Com efeito, consta do termo de referência a obrigação de fornecimento de serviços de hospedagem de sistemas em Datacenter, mas sem nenhuma informação relativa e necessária à composição destes custos.



Efetivamente, não traz as informações relativas à configuração inicial do datacenter em relação a diversos elementos básicos, como itens “link”, “processador” e “memória”, eventual estrutura de nobreaks, performance, etc..

Em suma: não traz as configurações mínimas do datacenter, que é um item de hardware.

Ora, qual será a “capacidade de processamento”? O que se entende por compatibilidade com as necessidades do sistema ofertado e o volume de operações? Isso é extremamente subjetivo. Como exemplo, esse computador possui uma capacidade de processamento, e pode servir como servidor para hospedagem de bancos de dados:



Esse também é um recurso de processamento:



Os dois serão aceitos? Óbvio que não!

O primeiro é retrógrado. O segundo é superdimensionado.

Então, quais são objetivamente os recursos e elementos que definem a capacidade de processamento exigida das proponentes?

O edital não cita. Isso gera uma celeuma extrema.

Torna inviável a elaboração de proposta.

Repita-se: o edital não traz sequer configurações básicas de Datacenter, mas pede a execução de serviço, citando apenas um conceito vago de “infraestrutura”!

No Termos de Referência, exige-se que os sistemas rodem em ambiente 100% web, mas não se exige nenhum elemento de hardware e software para o Datacenter que vai suportar a execução do serviço, tampouco se pede qualquer critério de desempenho e performance.

Com efeito, nisso o edital é omissivo, embora muito bem elaborado no restante.



E a título de esclarecimento, citamos que capacidade de processamento de um Datacenter é baseada, principalmente, em um processador. Mas quais são os processadores? De fato, existem milhares de processadores com centenas de capacidades de processamentos diferentes.

Portanto, não bastaria sequer mencionar a “quantidade” de V-CPU's, sendo necessário mencionar-se o hardware a ser empregado. Recurso de processamento é hardware. Se há obrigação de fornecimento, deve ser indicado qual será o hardware.

Eis alguns exemplos:

The screenshot shows the Wikipedia article for the Intel 80386 processor. The page layout includes a top navigation bar with the Wikipedia logo, a search bar, and links for 'Criar uma conta' and 'Entrar'. The article title is 'Intel 80386', with a language selector showing '39 línguas'. The sidebar on the left contains links for 'Conteúdo [ocultar]', 'Início', 'O Modo Protegido', 'Arquitetura e o 386 SX', 'A introdução do Cache', 'Variantes' (with a dropdown arrow), 'i386SL', 'Versões embarcadas', 'Concorrentes', 'Referências', and 'Ligações externas'. The main content area starts with a note: 'Nota: "i386" redireciona para este artigo. Para a arquitetura, veja x86.' This is followed by a paragraph describing the Intel 80386 as a microprocessor from the x86 family, launched in 1985. It mentions its 32-bit architecture and 12 MHz speed. Another paragraph details its features, such as protected mode, virtual memory, and multitasking. To the right of the text is an image of the physical Intel 80386 DX-33 chip, with the caption 'UCP Intel i386 DX de 33 MHz.' Below the image is a small icon for a file upload.

Este foi um dos processadores mais populares produzidos para computadores pessoais. Data da década de oitenta. Repita-se: esse, acima, é um recurso de processamento. É um processador.

Abaixo, temos um processador mais atual:



A capacidade de processamento do Intel 386 é **infinitamente menor** que a **capacidade do Intel Quad Core I3**, e a capacidade de processamento deste último nem se compara com a capacidade de processamento dos mais avançados processadores usados em datacenters atualmente.

Portanto, não bastaria sequer informar-se a “quantidade” de CPU’s, pois se forem baseadas no Intel Quad Core I3, terão uma capacidade de processamento razoável, porém limitada.

Se forem baseadas em processadores de última geração, serão verdadeiras maravilhas tecnológicas atuais.

Ademais, haverá processadores dedicados?

Haverá processadores com vários núcleos?

Tudo isso impacta na qualidade do hardware a ser disponibilizado, e, portanto, nos custos da contratação.

O web site Definirtec esclarece a questão:

“CPU Virtual (vCPU).



*Uma CPU virtual (vCPU) é uma CPU que é utilizada por uma máquina virtual (VM). Uma vCPU não é uma CPU física, mas sim uma CPU "lógica" que é utilizada pela VM. A cada vCPU é dada uma fatia do tempo da CPU física. Esta fatia de tempo é determinada pelo número de vCPUs que são atribuídas à VM. Uma vCPU pode ser pensada como uma cópia "virtual" de uma CPU física. Uma VM pode ter mais de uma vCPU, mas o número de vCPUs que uma VM pode ter é limitado pelo número de CPUs físicas que estão disponíveis na máquina host. **Quantos núcleos devo alocar para uma VM? Não há uma resposta única para essa pergunta, pois o número de núcleos que você deve alocar para uma VM dependerá de vários fatores, incluindo as cargas de trabalho que a VM estará executando, os requisitos de desempenho dessas cargas de trabalho e os recursos que estão disponíveis no sistema host.***

Em geral, é melhor começar com um número menor de núcleos e depois aumentar conforme necessário, em vez de começar com um grande número de núcleos e depois diminuir se o desempenho não estiver acima do par. Isto permite afinar mais o desempenho da VM e evitar o desperdício de recursos.

Quantas VMs posso rodar com 4 núcleos? Você pode rodar um máximo de 4 máquinas virtuais (VMs) em um sistema com 4 núcleos de CPU. Isto porque cada VM requer pelo menos um núcleo de CPU para funcionar corretamente. Se você tentar rodar mais de 4 VMs em um sistema com 4 núcleos, o sistema ficará sobrecarregado e o desempenho sofrerá.

Como faço para calcular processadores virtuais?

Não há uma resposta única para esta pergunta, pois o número de processadores virtuais (vCPUs) que você precisará alocar para uma máquina virtual (VM) dependerá de uma série de fatores, inclusive:

- O número de processadores físicos (CPUs) disponíveis no sistema host*
- A quantidade de RAM disponível no sistema host*
- O número de outras VMs rodando no mesmo sistema host*
- Dito isto, um bom ponto de partida para calcular o número de vCPUs a serem alocadas a uma VM é considerar o número de CPUs físicas disponíveis no sistema*



host, e então alocar uma ou duas vCPUs por CPU física. Por exemplo, se o sistema host tiver quatro CPUs físicas, você poderia começar alocando quatro ou oito vCPUs para a VM.

Claro, este é apenas um ponto de partida, e você precisará experimentar para ver o que funciona melhor para suas cargas de trabalho e ambiente específicos. O que é a forma completa da VCPU? VCPU significa Virtual Central Processing Unit (Unidade Central de Processamento Virtual). É um processador lógico que é usado por uma máquina virtual (VM). Uma VM pode ter uma ou mais VCPUs, dependendo da configuração da VM.

Um processador virtual é um núcleo?

Um processador virtual é um processador lógico que é implementado por um programa de software, normalmente com a finalidade de permitir que vários sistemas operacionais ou várias aplicações compartilhem um único processador físico. Um núcleo, por outro lado, é um processador físico. Portanto, um processador virtual não é um núcleo.”

Ou seja, é necessária a indicação do processador físico a ser alocado, a quantidade de processadores físicos e a sua distribuição por máquina virtual.

Sem isso, será impossível cotarmos preços para o serviço em referência. Até poderíamos participar, porém com preço fictício, inverídico, que ou seria superfaturado, ou seria subdimensionado.

Ademais, também é necessário indicar-se o tamanho da “memória rápida” e do “sistema de armazenamento de dados” a serem disponibilizados.

E o armazenamento de dados seriam os gigabites disponíveis em discos rígidos ou outra forma de armazenamento permanente (storage).

Naviraí precisa entregar essas informações, e como não divulgou o estudo técnico preliminar, sequer há possibilidade de avaliar-se se tais informações constam ali.

Ora, sem tais informações, não tivemos como ofertar proposta válida, porquanto



várias empresas poderiam ofertar propostas sem a necessária coerência, alguns ofertando datacenter retrógrado, outros ofertando datacenter de última geração.

Isso impacta diretamente na elaboração de propostas, pois haverá risco de apresentação de propostas inexequíveis, ou mesmo superfaturadas ou com sobrepreço.

Aliás, também não há descrição dos elementos de software, banda de links dedicados, armazenamento estimado, volume de dados, periodicidade de backups etc.

Dessarte, o edital precisa ser reformulado, com apresentação dos elementos de hardware e software que comporão o datacenter, sob pena de termos a homologação de uma licitação que não respeita o princípio da isonomia.

Ressaltamos que na Comarca de Constantina foi deferida liminar para suspender processo licitatório para licenciamento de software de gestão, justamente porque o edital pedia expressamente a cotação de serviços de datacenter, sem detalhá-lo.

Referida liminar foi referendada pelo TJRS, em 2023, e o processo licitatório restou anulado.

i) Exigência ilegal da apresentação de documentos de habilitação por parte de todas as empresas participantes.

Estranhamente, a administração pública contrariou diretamente a lógica e o mais sublime espírito da Lei nº 14.133/2021, para exigir os documentos de habilitação de TODOS os participantes do certame.

Com efeito, vejamos o edital:

“9.13 - Os documentos relativos à habilitação, deverão ser previamente fixados na plataforma em campo próprio, a não inclusão do documento até a abertura da sessão, causará inabilitação da empresa e a possibilidade de aplicação de sanção dos Artigos 155 e 156 da Lei 14.133/2021. Este instrumento convocatório deixa claro a necessidade de fixação de documento de todos os interessados em fase previa ao de classificação de



proposta”.

Ainda por cima, o edital faz ameaças para quem descumprir essa regra, olvidando-se deliberadamente que o edital não adotou a inversão de fases prevista no artigo 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021 Lei de Licitações.

Em face disso, deve ser aplicada a literalidade da referida lei, em seu artigo 63:

“Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

(...)

*II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação **apenas pelo licitante vencedor**, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;”*

Ou seja, a literalidade da lei é expressa: a apresentação da documentação de habilitação será exigida “apenas pelo licitante vencedor”.

Ao exigir documentação de todos os licitantes, a administração pública apenas dificulta, contrariando expressamente o texto legal, a participação no certame, obrigando que, para a simples cotação de proposta, toda a documentação de habilitação seja previamente selecionada, SEM QUALQUER JUSTIFICATIVA.

Portanto, o edital precisa ser corrigido, pois embora alguns insistam em tratar a lei cogente como mera recomendação de quinta categoria, não é desta forma que a coisa pública deve ser gerida.

j) direcionamento editalício.

No termo de referência, consta módulo de gestão “processos digitais”.

Este módulo, com as especificações que dele constam, é fornecido pela empresa 1Doc, em parceria com a empresa GOVBR.

O edital pede:

“O sistema de Processos digitais deverá estar integrado aos sistemas de gestão para



automatização dos processos sem precisar gerar o pdf do documento e anexar no software para assinatura e andamento, para que o usuário não tenha retrabalho.”

Essa informação foi inserida no edital para inibir outras empresas de ofertar propostas. Com efeito, nem mesmo a empresa GOVBR entregará, na execução do contrato, integração com todos os módulos propostos e o “processos digitais”.

Isso nunca será entregue.

Mas não é só isso.

Exige-se um atestado de capacidade técnica com os exatos módulos da empresa

1Doc:

“e) As empresas licitantes, deverão apresentar atestado de capacidade técnica, de pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovem a utilização eficaz dos sistemas informatizados de Processos Digitais que contemplem as respectivas áreas/funções: • Assinatura eletrônica Digital (Nativa); • Ouvidoria e Pedido de E-Sic; • Circular e Ofícios; • Processo Administrativo; • Alvará, Habite se e Licença; • Workflow e processos; • Atos Oficiais; • Chamado Técnico; • Intimação eletrônica; • Parecer; • Carta de Serviços; • Processo Seletivo Simplificado; • Requerimento de trânsito; • Processos Judiciais; • Solicitação de material de serviço; • Ofício Circular;”

Isso evidentemente foi copiado de outro edital vencido pela empresa 1Doc ou representante desta, porque esse atestado não tem correlação com o termo de referência!

Com efeito, o termo de referência não trata das especificações de “requerimento de trânsito”.

Também não trata das especificações do “processo seletivo simplificado”.

Tampouco cita as especificações do módulo “alvará, habite-se e licença”.

Idem para o módulo “intimação eletrônica”.

Idem para o módulo “carta de serviços”.



Idem para o módulo “Solicitação de material de serviço”.

Idem para o módulo.

Ou seja, com a intenção de direcionar certame para a empresa GOVBR, que fornece sistemas como revendedora da empresa 1Doc, foram copiados no atestado de capacidade técnica TODOS OS MÓDULOS DISPONIBILIZADOS PELA 1DOC, SEM PREOCUPAÇÃO DE SE AVALIAR SE O TERMO DE REFERÊNCIA ESTAVA SOLICITANDO ESTES MÓDULOS.

A PREFEITURA CERTAMENTE NÃO FEZ ISSO!

Porque se fez, então alguém conseguiu adivinhar EXATAMENTE a nomenclatura dos módulos da empresa 1Doc não previstos no edital, e não previstos no estudo preliminar.

Então resta a hipótese de que a redação da exigência de qualificação técnica veio de fora da prefeitura.

Isso é grave.

A licitação precisa ser anulada, pois não se trata de mero “erro”, pois de onde veio a exigência de módulos de propriedade da empresa 1Doc que não estão citados no termo de referência.

Acreditamos que alguém plantou essa informação no TR e no edital. Somente o Ministério Público poderá dizer quem.

IV. DOS PEDIDOS:

A presente Impugnação aponta uma série de peculiaridades que impõem a imediata suspensão e retificação do certame, com a efetiva e substancial correção do texto e regras editalícias apontadas.

É o que esperamos: que a Administração Pública exerça o controle de legalidade de seus atos, e anule a presente licitação.



Eis os precisos termos em que pede deferimento!

ERNESTO MUNIZ DE SOUZA JR.

OAB/SC 24.757