



---

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE  
MODELO/SC

Referente Edital de Pregão Presencial nº 038/2018

BETHA SISTEMAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no CNPJ sob o nº 00.456.865/0001-67, estabelecida na Rua João Pessoa nº 134, 1º andar, Centro, Criciúma/SC, vem, mui respeitosamente à elevada presença de Vossa Senhoria, nos precisos termos do artigo 41 e seus parágrafos da Lei Federal nº 8.666/1993, para formular **IMPUGNAÇÃO** aos termos do edital em epígrafe, o que faz de acordo com os fatos e fundamentos de direito a seguir expostos:

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530

## I. INCORREIÇÕES 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 de contratação ao ente interessado.

Não raro, a complexidade e prolixidade do edital fazem com que a administração pública peque em seu mister constitucional de garantir a contratação mais vantajosa possível.

E esta é justamente a hipótese em apreço!

Em face disso, pedimos vênias para expormos os pontos que excepcionalmente resistiram ao crivo da análise dessa administração, evitando-se assim a prática de atos de improbidade cujos efeitos sequer precisamos mencionar.

E, para um melhor entendimento de nossos argumentos, perpassaremos pontualmente os itens que, sob a ótica da Impugnante, eivam o edital de ilegalidades que caso não extirpadas comprometerão toda a licitude do procedimento se acaso forem mantidas!

Ei-los:



**Matriz**



**a) Direcionamento Editalício.**

O presente certame encontra-se (talvez involuntariamente) direcionado à proponente GOVBR/CETIL.

De fato, ao referir o banco de dados SQL Server e conceder preferências a este banco, cria-se uma condição que favorece a atual fornecedora dos sistemas, em detrimento do mercado.

Inclusive, ao exigir na alínea 'j' do item 12.9.5 do Edital, "declaração quanto às especificações do mesmo", a administração pública cria condição extremamente subjetiva, pois um banco de dados pode possuir mais de 10.000 características a serem descritas, e assim sendo, como Modelo não saberia julgar 99% destas, qualquer proponente que fornecesse outro banco de dados ficaria à mercê de uma desclassificação subjetiva.

De fato, qual funcionalidade do SQL Server justifica a preferencialidade de marcas, e porque a atual empresa fornecedora do Município não precisaria descrever as características deste gerenciador, enquanto as demais proponentes devem descrever seus bancos de dados?

Cria-se, assim uma vantagem: a GOVBR não precisará apresentar as especificações da sua versão do SQL Server, enquanto outras empresas ficam sujeitas a essa descrição e, ao que é pior, a serem inabilitadas em decorrência de eventuais funcionalidades (a 1 10,000) não estar descrita.

Logo, há no edital condição restritiva, que favorece a atual fornecedora de softwares dessa entidade.

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530

**b) Nulidade do Edital – ausência de subscrição do Termo de Referência.**

O termo de referência do presente certame é apócrifo, sendo, portanto, nulo, na medida em que o artigo 3º, I, da Lei Federal nº 10.520 exige que a autoridade competente defina “o objeto do certame”.

Além disso, a ausência de subscrição e os indícios de direcionamento ferem o princípio da moralidade administrativa, uma vez que, ao criar condições que favorecem a empresa que atualmente fornece serviços em um pregão cujo objeto pretende ser “comum”, sem diferenciações técnicas relevantes, enquanto que, por outro lado, ninguém subscreve o termo de referência, cria-se um cenário no qual a administração pública poderia “testar” direcionamentos sem que ninguém seja sancionado.

Ademais, em recente alteração legislativa, foi incluído o novíssimo artigo 28 na Lei de Introdução ao Código Civil – LICC:

*“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”*

No caso em comento, há diversos erros grosseiros no termo de referência, tais como a preferência por marcas em um objeto “comum” que justificaria o uso do pregão, o uso de especificações técnicas prolixas e dissociadas do interesse público local, tais como a esdrúzula menção do banco de dados da atual empresa fornecedora sem nenhuma justificativa técnica real para tanto, prazo exíguo para implantação de sistemas (o que elimina por si só a possibilidade de outra empresa que não seja a atual fornecedora participar do certame e está muito aquém do que vem sendo colocado em editais de





municípios vizinhos, tais como Planalto Alegre, Caxambu do Sul, Pinhalzinho, Peritiba, etc).

Aliás, prazos exíguos como aquele ora praticado já foram glosados em diversas oportunidades pelo Tribunal de Contas local.

Destarte, tanto em função da ausência de subscrição quanto em função de seu conteúdo, o termo de referência do certame é nulo, ferindo o princípio da competitividade, o princípio da moralidade administrativa e a isonomia que deve reger as licitações públicas.

**c) Da ausência de cláusula que especifique as garantias do órgão licitante em caso de rescisão contratual.**

Em nenhum momento o edital ou seus anexos externam qualquer preocupação da Administração quanto aos direitos desta em caso de rescisão contratual.

O edital até refere que os direitos ficam assegurados em caso de rescisão, mas quais seriam efetivamente estes direitos?

Como ficarão as bases de dados caso ocorra rescisão contratual? A empresa contratada deverá fornecer as bases produzidas? Em que formato? Em que prazo? Este serviço de extração e fornecimento de bases de dados será gratuito ou oneroso? E o eventual suporte técnico após a rescisão em uma eventual fase de transição?

A empresa cujo contrato seja rescindido deverá prestar suporte? Oneroso ou gratuito? E a garantia de continuidade do serviço público?

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530



Ora, dada a essencialidade dos softwares ora contratados, como ficaria a tramitação de todas as informações após a rescisão e enquanto nova empresa não venha a operacionalizar a nova solução.

A prefeitura vai parar de empenhar e pagar seus credores?

Percebe-se, infelizmente, que o edital pecou pela omissão ao não regulamentar tais garantias e ações em caso de rescisão ou inexecução contratual, e coloca os proponentes em situação de absoluta insegurança jurídica, pois em caso de rescisão ficarão à mercê das determinações da Administração, caso desejem evitar uma briga judicial que pode vir a se demonstrar ingrata.

Ademais, as próprias empresas proponentes ficam sem saber qual serão suas obrigações neste cenário, notadamente em relação a pagamentos e obrigações, circunstâncias estas que podem tanto restringir o caráter competitivo do certame como ampliá-lo.

Felizmente, porém, o TCE **vem reconhecendo a ilegalidade de editais que contenham tais omissões**, citando-se como exemplo a decisão nº 0359/2011, cujo conteúdo foi claro em reconhecer patente ilegalidade *na "Ausência de previsão que resguarde os direitos da contratante em caso de rescisão contratual, desatendendo ao art. 55, inciso IX, da Lei (federal) nº 8.666/93, bem como o princípio da eficiência, contido no art. 37, caput, da Constituição Federal (item 2.19 do Relatório DLC n. 848/2010)"* (TCE – ELC nº 10/00253314, Relator Conselheiro César Filomeno Fontes).

Illegal, destarte a omissão, entende-se que o edital merece ser retificado para sanar a ilegalidade daí derivada, já que o edital não traz uma linha sequer sobre as ações, garantias e obrigações recíprocas que subsistirão em caso de rescisão.

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530

**d) Da ausência da fixação dos preços unitários máximos dos itens licitados.**

Um claro desdobramento da ausência do orçamento estimado dos itens da licitação é o ferimento ao artigo 40, X, da Lei de Licitações, *in verbis*:

*Art. 40. **O edital conterá** no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

*(...)*

*X - o critério de aceitabilidade **dos preços unitário** e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos (...);”*

Com efeito, não há no edital qualquer critério de aceitabilidade dos preços unitários dos serviços de implantação, o que pode levar a graves distorções de preço, ao superfaturamento e à completa e irrevogável frustração da obtenção da proposta mais vantajosa possível ao erário, sendo inconteste que a ausência das limitações dos itens individuais da licitação pode redundar em grave ilegalidade, ferindo os mais comezinhos princípios da Lei Federal nº 8.666/1993 e da Constituição Federal, notadamente os princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa, como bem vem reconhecendo o TCE/SC.

De fato, sobre a necessidade de detalhamento do objeto a ser contratado e de seus custos, não é demais rememorar o teor do artigo 7º caput e

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530



§ 2º, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

*“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:*

*I - projeto básico;*

*II - projeto executivo;*

*III - execução das obras e serviços.*

*(...)*

§ 2º As obras e os serviços **somente poderão** ser licitados quando:

*I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*

*II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a **composição de todos os seus custos unitários**.”*

Onde estão os custos unitários? Como é possível aferir-se que o valor global é adequado à implantação, à conversão, aos treinamentos, ao suporte, ao licenciamento e às manutenções preventivas, corretivas e de alteração legal?

Infelizmente o edital peca ao não promover o detalhamento.

Em semelhante sentido dispõe a Lei 10.520/2002 (instituidora do “pregão” como modalidade de licitação), cujo art. 3º determina que o gestor





público definirá o objeto do certame e seus custos de forma “*precisa, suficiente e clara*” (art. 3º, II), o que não ocorreu no presente caso.

Creemos não haver dúvidas de que é dever legal do administrador público exigir e assegurar que a contratação se baseie em uma planilha que especifique, de forma objetiva e pontual, as etapas ao longo de toda a fase executiva do contrato, bem como os custos unitários, separadamente, de cada um dos serviços a serem executados.

Mais do que um dever, trata-se de um requisito legal para o próprio aperfeiçoamento do contrato administrativo. A finalidade dessa exigência por parte do legislador não foi a de criar um mero controle burocrático da entidade licitante.

E ainda mais do que isso, trata-se de um controle a ser feito em prol da própria sociedade administrada!

Isto porque é justamente por meio das planilhas específicas que se torna possível a fiscalização do quantitativo de recursos provenientes do erário e de sua real aplicação no contrato administrativo, viabilizando-se a verificação da correlação entre custos e gastos.

É por meio dessas planilhas, contidas já no projeto básico e/ou de execução, que os órgãos de fiscalização, como o Ministério Público e as Cortes de Contas, conseguem prevenir e debelar possíveis superfaturamentos em manifesta lesão ao erário, garantindo-se também a própria igualdade entre os licitantes.

Logo, faz-se necessário o detalhamento dos preços, dada a quantidade de serviços envolvida no objeto contratado.

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530

**e) Ausência de critérios de atualização monetária em caso de atraso nos pagamentos.**

Embora a Lei Federal nº 8.666/1993 indique, em seu artigo 55, III, a obrigatoriedade de o edital regulamentar “Os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”, o edital manteve-se silente, regulamentando apenas os critérios e periodicidade do reajustamento.

Destarte, é preciso indicar-se no edital o critério de atualização de valores em caso de inadimplemento, ou mesmo indicar e justificar objetivamente a ausência de tais critérios.

A propósito, o TCE vem reconhecendo a ilegalidade na “Ausência de cláusula contratual que estabeleça os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, inobservando as cláusulas obrigatórias do art. 55 da Lei n.º 8.666/93” (Despacho 171/2011 – REP 09/019258, Relator Julio Garcia).

**f) Da indefinição dos serviços.**

O edital não contempla número de servidores a serem capacitados, e peca, portanto, por ferir o artigo 3º, II, da Lei Federal nº 10.520/2002.

E embora o item 3 da “Parte 1 – da Implantação dos Programas” do Termo de Referência do Edital refira que “Simultaneamente à implantação dos programas, deverá ser feito o treinamento e capacitação de no





mínimo 03 (três) servidores públicos municipais de cada departamento, demonstrando a funcionalidade do programa, seus recursos e limitações” tal descrição é completamente insuficiente.

Isto porque não há uma objetivação do que seria um “departamento”.

Devemos considerar que os mesmos servidores serão capacitados em todas as ferramentas da gestão tributária? Entendemos impossível que isto ocorra, e nem sequer estamos considerando os treinamentos e capacitações que são necessários para que contadores e contribuintes usem os módulos externos.

A distorção fica ainda mais evidenciada na área da saúde: apenas três servidores serão capacitados no uso da ferramenta? De toda a secretaria de saúde, de todas as unidades de saúde, apenas três servidores serão capacitados?

Não vemos lógica nisto.

Por outro lado, o edital não detalha com precisão de que forma o treinamento será outorgado, e, o que é pior, não define cargas horárias mínimas, o que gerará desequilíbrios e retirará qualquer possibilidade de isonomia da competição.

Com efeito, empresas que outorgarem treinamentos “relâmpago” estarão atendendo ao edital, enquanto que empresa que executarem seriamente os treinamentos serão prejudicadas na competição, pois terão custos maiores para executar treinamentos com uma maior qualidade.

Em outras palavras, sem a precisa definição da quantidade de

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530



usuários em relação a cada módulo (já que a divisão por “departamento” não responde tal pergunta), e sem uma definição objetiva de cargas horárias, como uma licitante idônea faria a análise de custos de gastos com equipes, deslocamentos, hospedagens, refeições, etc?

Tal omissão acaba, ainda, privilegiando a atual empresa contratada, que já outorgou diversos treinamentos em prol dos servidores públicos, e meramente fará treinamentos de reforço, pois não faz nenhum sentido a passagem completa de telas e funções que já são de domínio amplo do corpo discente.

E nem se diga que a administração poderia recusar treinamentos parciais, pois o edital não detalha o que seria parcial, pecando inclusive por deixar de estabelecer as condições de recebimento definitivo dos serviços, nos termos do artigo 73, I, ‘b’ da Lei Federal nº 8.666/1993.

Ainda, faz-se necessário o cumprimento do disposto no artigo 3º, II, da Lei do Pregão Presencial, de modo que o termo de referência precisa ser retificado, para nele serem incluídos os detalhamentos necessários à consecução na isonomia quanto à elaboração de propostas no tocante aos serviços de treinamento.

**g) Da ausência de características de módulos licitados.**

Embora o objeto licitado, o modelo de proposta de preços e o contrato prevejam os módulos de “Ato Legal e Efetividade”, “Concurso Público” e “Cobrança Registrada” como módulos independentes dos demais, o Termo de Referência não detalha suas respectivas funcionalidades.

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-520



Isto redundando em impossibilidade de elaboração de propostas, e a considerar-se que o edital chega a ameaçar proponentes que forem desclassificadas na demonstração com a sanção de inidoneidade (item 7.30 – “observações”).

Destarte, faz-se necessária a complementação do termo de referência, para inclusão das funcionalidades de tais módulos.

## II. 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 atacadas.

E é isso que sinceramente esperamos que ocorra: esperamos que essa municipalidade promova o controle da legalidade dos atos atacados e evite contratações nulas em face do disposto no art. 2º, alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘e’ da Lei Federal nº 4.717/1965, e que certamente dariam ensejo à aplicação das penalidades elencadas nos artigos 10, VIII e 12, II, da Lei Federal nº 8.429/1992, pelo quê se requer o **recebimento e conhecimento** da presente impugnação, para que uma vez cotejados os argumentos expostos, determine-se a **suspensão e retificação do certame**, com a necessária reabertura de prazos para apresentação de propostas e documentos.

São estes os exatos termos em que, anexando procuração, pede, aguarda e confia no deferimento!

### Matriz

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530



Criciúma/SC, em 28 de maio de 2018.

GIOMAR NARDI

BETHA SISTEMAS LTDA.

**Matriz**

R. João Pessoa, 134 - 1º andar  
Centro - Criciúma - SC  
CEP: 88801-530