



AO I. PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MODELO/SC

REF.: PREGÃO PRESENCIAL Nº 041/2021
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 22962021

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, já qualificada nos autos da licitação em epígrafe, vem, respeitosamente, interpor o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra o julgamento da licitação em comento, o qual requer seja recebido e, após analisado, seja reformada a decisão proferida, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I - DA ESPÉCIE

A Recorrente busca o bom senso dessas ilustres autoridades a fim de que seja revista a decisão originalmente proferida em sessão pública e que indevidamente declarou como vencedora a licitante **IPM Sistemas Ltda.**, especialmente em face do **manifesto descumprimento a várias exigências do ato convocatório**, situação que ocorreu repetidamente, desde a fase de credenciamento até a classificação da oferta e sua respectiva habilitação.

No entanto, é preciso registrar que o julgamento proferido merece, com o devido respeito, ser revisto por esses ínclitos condutores, já que da análise e demonstração dos softwares propostos foi bastante perceptível o não atendimento a diversos requisitos e funcionalidades técnicas tidas como obrigatórias.



Partindo dessas premissas, seguem abaixo as considerações legais que comprovam de modo irrefutável a necessidade de revisão do julgamento proferido no presente procedimento licitatório.

II – DA INDEVIDA CLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE IPM SISTEMAS LTDA.

A Recorrente verificou na demonstração dos softwares realizada pela licitante **IPM Sistemas Ltda.** uma série de incompatibilidades que manifestamente contrariam aos requisitos exigidos no Anexo I do edital, o que, conforme o item 3.10.43. do Anexo I enseja a desclassificação do licitante:

“AVALIAÇÃO DE REQUISITOS ESPECÍFICOS POR MÓDULO (ÁREA) DE PROGRAMAS

3.10.43 Para aferir se a solução ofertada atende aos requisitos referentes as funcionalidades de programas, deverá a proponente demonstrar, simulando em tempo de execução, de cada funcionalidade exigida pelo presente Termo de Referência nos sub itens denominados módulos (divididos por área de aplicação) do item “Requisitos Específicos Por Módulo De Programas”.

3.10.44 A PROPONENTE DEVERÁ ATENDER NO MÍNIMO 90% (NOVENTA POR CENTO) DOS REQUISITOS POR MÓDULO ENUMERADO, SOB PENA DE ELIMINAÇÃO DO CERTAME, permitindo-se que os eventuais requisitos ali não atendidos até o limite de 10% (dez por cento), sejam objeto de customização, sem custos para a licitante, devendo os mesmos serem concluídos até o fim do prazo da implantação.

3.10.45 Para evitar subjetividade na avaliação, a metodologia utilizada será de afirmação/negação (sim/não). Ou seja, será observado se o item avaliado do sistema possui/executa a funcionalidade descrita no item apreciado, tendo-se como resposta as questões apenas duas alternativas: sim (atende) e não (não atende).

3.10.46 Um item “parcialmente” atendido, será computado como não atendido para fins de computo geral.”

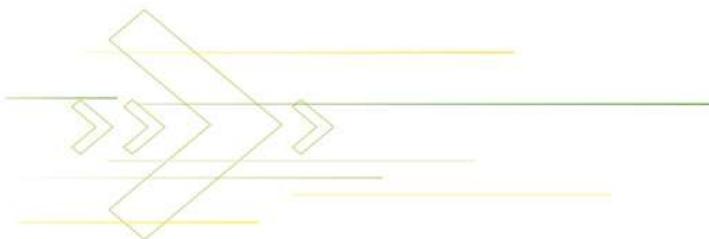


Já é consolidado o entendimento de que em licitações apenas a menor proposta não é suficiente para que o participante seja declarado vencedor. Por isso, tal oferta aparentemente “vantajosa” somente pode ser considerada apta caso cumpridos os requisitos determinados como obrigatórios pelo edital que rege a disputa licitatória. Por isso, no caso em apreço é visível que o menor preço simplesmente não deve fazer com que as determinações editalícias sejam desprezadas ou flexibilizadas a um licitante, até porque, caso isso ocorra, restarão desatendidos os Princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da Legalidade e, especialmente da Igualdade entre os licitantes.

Portanto, excluir participantes que descumpriram regras dispostas no edital é ato administrativo que faz parte do procedimento e que não pode, por sua vez, ser ignorado, ainda que o licitante eventualmente sob análise tenha apresentado a menor oferta.

No caso em referência, mais especificamente, no exame das soluções tecnológicas ofertadas pela Recorrida foram notadas deficiências que demonstram de forma cabal a ausência de elementos expressamente exigidos pelo ato convocatório e especificamente listadas no Anexo I do ato convocatório e em um patamar que supera a 10% das exigências de diversos módulos.

Como se não bastassem tais descumprimentos, percebeu-se, com bastante estranheza, durante as demonstrações, a total similaridade de vários requisitos com a própria descrição do edital, deixando visível a identidade/igualdade entre as funcionalidades do sistema da recorrida e as especificações técnicas constantes do edital. O texto descritivo é igual, até mesmo no nome dos filtros utilizados pela licitante recorrida em sua demonstração, deixando revelado direcionamento alertado anteriormente a esses



administradores (devidamente documentado para fins de apuração pelos órgãos de controle).

Seguem abaixo os argumentos técnicos que sustentam a afirmação de descumprimento das funcionalidades acima citadas:

MÓDULO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Itens 20,21 e 37 – A recorrida apenas emitiu um relatório não sendo possível verificar o real funcionamento dos citados quesitos

MÓDULO DE ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL

Item 30 - A recorrida limitou-se a dizer que o item seria configurado quando da implantação.

Itens 55 e 56 – A recorrida não gerou os relatórios, apenas mostrando o local onde seria possível gerar não sendo possível verificar o real funcionamento deles;

Item 89 – Não demonstrou, somente foi falado que o sistema cumpria.

Item 173 – Não conseguiu demonstrar, inclusive pediu pra anotar como não demonstrado

MÓDULO DE GESTÃO DE PESSOAS

Para a grande maioria dos itens deste módulo foi somente aberto o Menu, sem a execução da funcionalidade.

MÓDULO DE PONTO ELETRÔNICO

Na grande parte dos itens avaliados somente foi acessada a funcionalidade **sem execução das rotinas.**

MÓDULO DE COMPRAS E LICITAÇÕES

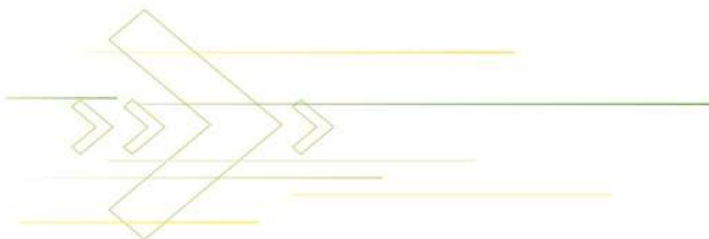
Item 21. Não demonstrou, somente foi falado que o sistema cumpria.

Item 32. Não demonstrou, somente foi falado que o sistema cumpria.

Item 40. Demonstrou em credenciamento, onde deveria ser inexigibilidade ou dispensa. Item não atendido.

Item 43. Não demonstrou, somente foi falado que o sistema cumpria.

Item 64. Não demonstrou, somente foi falado que o sistema cumpria.



Item 65. Não demonstrou, sequer tratando desta funcionalidade.

MÓDULO DE INCLUSÃO E CONTROLE DE CONTRATOS

Item 5. Não demonstrou, somente foi falado que o sistema cumpria.

MÓDULO DE PATRIMONIO

Item 18. Não demonstrou, somente foi falado que o sistema cumpria.

Item 42. Foi admitido não atendimento.

Do exposto, nota-se que para módulos como Gestão de Pessoas e Ponto Eletrônico, por exemplo, **a recorrida não atendeu a 90% dos requisitos exigidos para cada um deles** conforme exigia o edital sob pena de desclassificação, nos termos do item 3.10.44. do Anexo I.

Não obstante tal descumprimento, a recorrida **também não atendeu a 100% dos requisitos relacionados a Performance, ou ao Padrão Tecnológico e de Segurança**, o que era regra expressa do item 3.10.17. do Anexo I:

“3.10.17 A Prova de Conceito – POC consiste na validação dos requisitos mínimos exigidos no Termo de Referência quanto a três aspectos fundamentais do sistema ofertado: a) Performance; b) Padrão Tecnológico e de Segurança; c) Requisitos Específicos por Módulo de Programas. CASO A SOLUÇÃO OFERTADA NÃO ATENDA 100% DOS REQUISITOS RELACIONADOS A PERFORMANCE, OU AO PADRÃO TECNOLÓGICO E DE SEGURANÇA, NÃO SE PASSARÁ A ETAPA DE AVALIAÇÃO DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS POR MÓDULOS DE PROGRAMAS, SENDO AUTOMATICAMENTE DESCLASSIFICADA, por princípio de economicidade, celeridade e utilidade do procedimento.”

Nessa avaliação, aliás, causou espécie a decisão constante de parecer externo quanto ao atendimento da recorrida a 100% dos itens obrigatórios relacionados a performance, ou ao padrão tecnológico e de segurança, pois todas as observações efetuadas pelo representante da recorrente demonstram, com clareza, justamente o contrário.

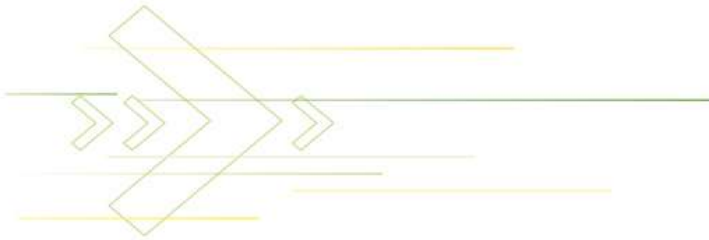


Veja-se, por exemplo, que, a despeito do disposto item: **3.10.17.1** do Anexo I determinar expressamente que a apresentação deveria se dar na ordem em que os itens se encontravam relacionados, inclusive, com determinação literal que não permitia ao apresentador “**desenvolver, editar, corrigir ou ajustar o sistema durante a apresentação**”, por reiteradas vezes foram deixados pelo examinador itens que não haviam sido atendidos pela recorrida para posterior demonstração, inclusive, postergando-os para dias diferentes! **Tudo isso consta de dossiê probatório com farta documentação e registros, os quais, em caso de não regularização do certame, serão encaminhados aos órgãos de controle competentes para apuração e eventual responsabilização dos agentes que deram causa a ilegalidades no presente certame.**

A apresentação, por exemplo, dos itens da área FISCAL foi extremamente confusa, uma vez que não foram apresentadas as linhas para a análise desde o início da demonstração que seriam as execuções do *Processados e atualizados*.

Nesse passo, é de se observar, também, que a estimativa de tempo para execução das operações, que era critério de classificação (item 3.10.37. do Anexo I), foi realizada **somando várias tentativas, o que não era permitido pelo edital** e que não garante, por sua vez, a confiabilidade da avaliação anterior. A ata do avaliador, inclusive, confirma o ora exposto e a irregularidade do exame realizado.

Na avaliação do examinador contratado para tal etapa, algumas inconsistências foram anotadas, como, por exemplo, em relação ao Item Inclusão de CDA Judicial em lote a cada 10. No caso, em 22/02/2022, **ao se notar o não atendimento ao que o edital exigia, em vez de se anotar o descumprimento e eliminar a recorrida, foram**

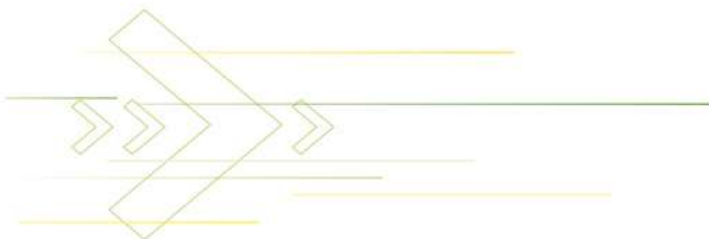


realizadas nada menos 05 (cinco) tentativas para assim se obter em algum momento um resultado que fosse favorável.

E note-se que, constam na referida ata apenas 04 (quatro) tentativas, quando se encontra registrada e comprovada em documentação a exclusão do primeiro tempo obtido que foi de 7,58s. A segunda tentativa se deu em 6.8s; a terceira em 7,01s; a quarta em de 5.33s e, pasmem, um novo teste foi feito no dia seguinte (23/02/2022) às 13h e 20 min, o qual contou com o seguinte comentário do apresentador: ***“Foi gerada por outra rotina de geração e não mais pela de inclusão. Nesta tentativa foi atingido o tempo de 446milisegundos”***.

Para funcionalidade “Emissão do extrato de débitos de dívida ativa de um cadastro (formato pdf) contendo dívidas Adm, Judicial e Cartório”, o tempo de execução da rotina durante a avaliação não refletia com fidedignidade o resultado verdadeiro da resposta que aparecia na tela. Outro exemplo disso, nas funcionalidades “consulta em tela da Ficha Financeira da dívida ativa de um cadastro contendo dívidas Adm, Judicial e Cartório” e “Emissão da Ficha financeira da dívida um cadastro (formato pdf) contendo dívidas Adm, Judicial e Cartório” novamente o tempo de execução das rotinas durante a avaliação não refletia o resultado da resposta que aparecia na tela. Para se ter ideia, em um dos testes o resultado levou mais de sete segundos, **mas o registro na tela aparecia em milissegundos!** Trata-se de algo grave e que foi identificado por todos os presentes.

Diante de todo esse cenário repleto de descumprimentos, certamente, esses sérios administradores tomarão as providências necessárias para dar cumprimento às regras determinadas pelo edital.



Ora, Nobres Julgadores, **com o devido respeito, de modo visual e com a demonstração falha dos módulos/sistemas da Recorrida, essas autoridades não têm como declarar a citada empresa como vencedora dado que seus softwares incontestavelmente não atenderam aos requisitos contidos no edital e seus anexos.**

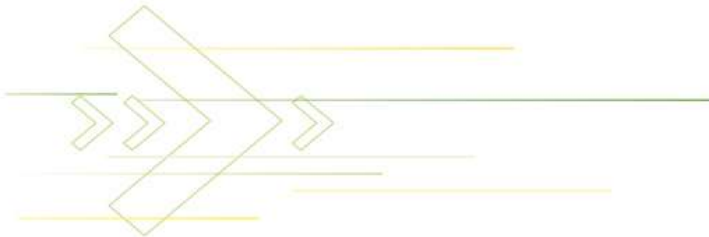
A ora Recorrente informa que, inclusive, nesta data solicitará ao Tribunal de Contas do Estado a autorização, cautelar, para que um dos técnicos daquela entidade seja destacado a observar em uma simples demonstração técnica o descumprimento ao edital por parte da Recorrida a pelo menos uma das funcionalidades aqui apontadas como não atendidas, solicitando-se, ainda, a apuração de responsabilidades caso comprovado o não atendimento efetivo aos termos consignados.

Como se não bastasse, é inaceitável o não cumprimento das regras do edital, seja durante a avaliação, com o não seguimento da ordem definida, seja com o desprezo à vedação imposta pelo item **3.10.17.1** do Anexo I que não permitia ao apresentador **“desenvolver, editar, corrigir ou ajustar o sistema durante a apresentação”**. N caso concreto, por reiteradas vezes foram deixados pelo examinador itens que não haviam sido atendidos pela recorrida para posterior demonstração, o que ocorreu em outros dias, configurando-se descumprimento do edital tanto da recorrida quanto por parte dessas respeitadas autoridades.

Vale ressaltar para o presente caso a lição do mestre Diógenes Gasparini¹:

“(…) ESTABELECIDAS AS REGRAS DE CERTA LICITAÇÃO, TORNAM-SE ELAS INALTERÁVEIS DURANTE TODO O SEU PROCEDIMENTO. NADA

¹ DIREITO ADMINISTRATIVO, Saraiva, 4ª ed., São Paulo, 1995, p. 293.



JUSTIFICA QUALQUER ALTERAÇÃO DE MOMENTO OU PONTUAL PARA ATENDER ESTA OU AQUELA SITUAÇÃO. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de rerratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes 1 e 2 contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta.”

Além disso, a jurisprudência e doutrina acerca do assunto são conclusivas:

“1. O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL IMPEDE A PRETENSÃO DE MUDAR-SE QUALQUER EXIGÊNCIA, dentre as quais a de formação superior específica para a área.

2. Recurso a que se nega provimento.”

(STJ, ROMS nº 6.161/RJ, 5ª T., Rel. **Min. Edson Vidigal**)

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL COMO INSTRUMENTO VINCULATÓRIO DAS PARTES. ALTERAÇÃO COM DESCUMPRIMENTO DA LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA. É ENTENDIMENTO CORRENTIO NA DOCTRINA, COMO NA JURISPRUDÊNCIA, QUE O EDITAL, NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, CONSTITUI LEI ENTRE AS PARTES E É INSTRUMENTO DE VALIDADE DOS ATOS PRATICADOS NO CURSO DA LICITAÇÃO. AO DESCUMPRIR NORMAS EDITALÍCIAS, A ADMINISTRAÇÃO FRUSTRA A PRÓPRIA RAZÃO DE SER DA LICITAÇÃO E VIOLA OS PRINCÍPIOS QUE DIRECIONAM A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA, TAIS COMO: O DA LEGALIDADE, DA MORALIDADE E DA ISONOMIA.”

(STJ), MS nº 5.597/DF, 1ª S., Rel. **Min. Demócrito Reinaldo**).

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. ALTERAÇÃO DO EDITAL NO CURSO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EM DESOBEDEIÊNCIA AOS DITAMES DA LEI. CORREÇÃO POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA. 1- O princípio da vinculação ao "instrumento convocatório" norteia a atividade do Administrador, no procedimento licitatório, que constitui ato administrativo formal e se erige em freios e contrapesos aos poderes da autoridade julgadora. STJ - 1ª Seção - MS nº 5755/DF - Rel. **Min. Demócrito Reinaldo)**



O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório implica que, em um certame licitatório, o edital se torna **lei interna da licitação**, traçando as diretrizes para sua realização, fixando as condições para participação dos interessados e estabelecendo o processamento adequado à apreciação e julgamento das propostas. **PORTANTO, É INDISPENSÁVEL QUE AS PRÓPRIAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS RESPEITEM AS REGRAS DO JOGO.**

Resta evidente, pois que o edital estabeleceu uma série de requisitos a serem cumpridos pelos licitantes, de forma que seria incompreensível que fossem ignoradas todas as condições impostas.

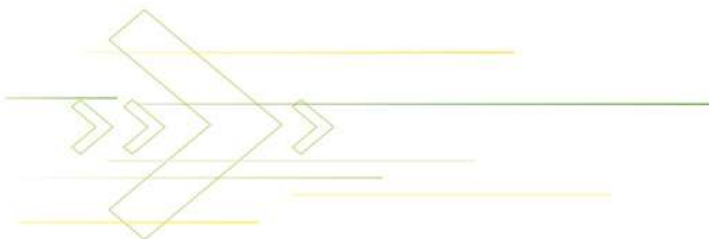
Em vista do exposto, cumpre considerar ser indispensável que as próprias autoridades administrativas respeitem as regras do jogo. Esse é o entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello:²

“O edital vincula a Administração e o administrado. Desse modo também a Administração tem de seguir à risca o estabelecido no edital, o que significa que o poder público não pode alterar as regras do jogo durante as sucessivas fases do procedimento seletivo.

*Por outro lado, **OS CONCORRENTES TAMBÉM SE VINCULAM AOS DISPOSITIVOS DA LEI INTERNA DA LICITAÇÃO, NÃO PODENDO EXIGIR DO PODER PÚBLICO MAIS DO QUE FOI PRESCRITO NO EDITAL, QUE DEVE SER OBSERVADO PONTO POR PONTO.**” (grifos nossos) (Celso Antônio Bandeira de Melo, R.T. vol. 524, pag. 43).*

Em outras palavras, isto significa que numa licitação em que o critério de julgamento seja o menor preço, ainda que uma das propostas ofertadas, aparentemente, apresente

² Licitação e Contratos do Estado – 1ª edição – Editora Forense, Rio de Janeiro - 1996. p.58.



o menor preço entre todas as outras, deverá ser sumariamente desclassificada, caso não atenda a **todos os requisitos e condições estabelecidos no edital.**

Caso o licitante não cumpra as exigências editalícias previamente estabelecidas não resta outro caminho senão o da sua exclusão do certame, de acordo com o artigo 41 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 41 - A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

Sobre o tema assim tratou Marçal Justen Filho³:

“O INTERESSE PÚBLICO, NÃO AUTORIZA, CONTUDO, IGNORAREM-SE AS DISPOSIÇÕES NORTEADORAS DO ATO CONVOCATÓRIO E DA LEI. NÃO SE ADMITE QUE A PRETEXTO DE SELECIONAR A MELHOR PROPOSTA, SEJAM AMESQUINHADAS AS GARANTIAS E OS INTERESSES DOS LICITANTES E IGNORADO O DISPOSTO NO ATO CONVOCATÓRIO.”

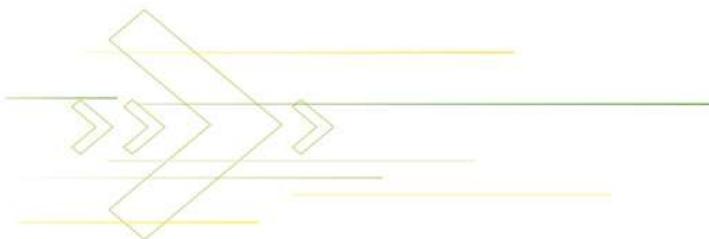
Por isso, é inadmissível, com o devido respeito, a manutenção da classificação da Recorrida, especialmente diante do flagrante descumprimento dela quanto aos requisitos técnicos exigidos expressamente como obrigatórios constantes do Anexo I.

III - DA CONCLUSÃO E DO PEDIDO

Por todo o exposto, **REQUER seja julgado procedente o presente recurso, promovendo-se a desclassificação da empresa IPM Sistemas Ltda., nos termos da legislação pátria e dos itens 3.10.17.; 3.10.37. e 3.10.44. do edital, sem prejuízo de se requisitar a nulidade do procedimento licitatório por violação ao disposto do edital e nos incisos XVIII e XX do art. 4º da Lei nº 10.520/2002.**

³ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª edição. Dialética. São Paulo-SP. p. 440-441/448.

TRANSFORMAÇÃO
DIGITAL
PARA UM
BRASIL
MELHOR.



Pede Deferimento.

Modelo, 24 de março de 2022.

GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS

Natan Alves

Gerente de Clientes