

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 071/2024-SEDUC

Assunto: IMPUGNAÇÃO

Impugnante: YURI RAVARRA MARCONDES

DOS FATOS

Insurge-se o impugnante em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 071/2024-SEDUC, questionando, em resumo, a validade de cláusulas de participação e habilitação, bem como aspectos técnicos e especificações do objeto licitado, da forma que adiante será devidamente pormenorizado e esclarecido, pelo que passamos às devidas considerações de mérito.

DA RESPOSTA

De início, é mister ressaltar que nossos posicionamentos acostam-se aos Princípios basilares da Administração Pública, notadamente aqueles afetos às licitações e contratos administrativos, em conformidade com o disposto no **art. 5º da Lei de Licitações**, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições

Impugn

do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nesse sentido, nossa análise e entendimento estão pautados nas normas pátrias a reger a atuação pública.

1. Da Vedação à Participação de Consórcios

A participação de empresas em consórcio passou por algumas alterações com a inauguração do novo regime licitatório encabeçado pela Lei Nº 14.133/21. Dentre as mudanças, temos que a vedação deve encontrar justificativa no processo licitatório, nos termos do art. 15 do referido diploma legal, senão vejamos:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no **processo licitatório**, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:
(grifo)

Nesse espeque, a premissa da impugnante encontra base legal, mas a sua conclusão de que o processo em tela não atenderia ao disposto na legislação não corresponde à realidade dos fatos.

Ocorre que o Termo de Referência, em seu item 2, notadamente 2.11 e 2.12, registra as razões pelas quais não se faz cabível que consórcios de empresas figurem dentre as licitantes no processo em tela, valendo destaque aos seus termos, adiante esposados:

2.11 Adiante, importante ressaltar que a divisão da contratação em lotes implicaria em perda de garantia de integridade referencial de dados caso duas ferramentas de desenvolvedores distintos comesçassem a se intercomunicar, alterando concomitantemente importantes bases de dados que seriam distintas. **Haveria o risco de**

WSP

sério entrave técnico, tornando mais onerosa e menos confiável a contratação em caso de consórcios, embora, por motivos de ampliação de competitividade.

2.12 Portanto, sendo praticamente impossível e tecnicamente difícil garantir-se a integridade referencial de dados que constantemente são alterados por ferramentas de desenvolvedores com diferentes visões de tecnologias e rotinas de segurança, redundando que, ao final, ninguém se declararia “culpado” por eventual perda de dados ou de segurança, em caso de consórcios ou de fracionamento do objeto em mais de um lote. (grifo)

Desconstitui-se, de pronto, o argumento da impugnante, pois, diversamente do que alega, o processo em questão possui justificativa expressa para a vedação de participação de consórcio.

Por seu turno, igualmente não há qualquer violação ao art. 18, inciso IX, porquanto o artigo referência, de modo exemplificativo, elementos que podem compor o instrumento da fase interna, a depender dos contornos da licitação. Nesse contexto, indica a definição de regras de participação de empresas em consórcios, o que não se faz pertinente no caso concreto, uma vez que não admitida a participação nesses moldes. Se não há participação de consórcios, não há que se dispor a formas de participação dos mesmos.

Ademais, veja-se que, ao inserir as justificativas no Termo de Referência, que igualmente cuida de documento de planejamento, conferindo os contornos definitivos da licitação, está integralmente atendido o art. 15, já destacado, que requer que tal exposição conste do “processo licitatório” e não em documento “x” ou “y”.

insua

Dessa forma, temos como superado o questionamento posto, não havendo causa de alteração do instrumento convocatório.

2. Dos Critérios de Análise Econômico-Financeira

A impugnante intenta a inclusão de exigência de grau de endividamento igual ou menor que 0,5, afirmando, sem qualquer base jurídica válida, que o critério seria necessário.

Cumpra destacar que o edital foi estabelecido em conformidade com o que dispõe a Lei nº 14.133/21 que rege o certame. A elaboração dos requisitos é inerente ao poder discricionário do ente licitante e está adstrito ao atendimento da necessidade da Administração Pública, e foram estabelecidos mediante planejamento que verificou a necessidade da administração e desenhou a solução da forma que melhor atendia ao interesse público levando em consideração todos os princípios que norteiam os atos administrativos.

Thêmis Limberger, parafraseando Eduardo García Enterría, faz a seguinte elucidação:

“[...] a discricionarietà é essencialmente uma liberdade de eleição entre alternativas igualmente justas, ou seja, entre critérios extrajurídicos (de oportunidade, econômicos etc.), não previstos na lei, e conferidos ao critério subjetivo do administrador. Os conceitos jurídicos indeterminados constituem-se em um caso de aplicação da lei, já que se trata de subsumir em uma categoria legal.”¹ (grifo)

¹ LIMBERGER, Thêmis. *Atos da Administração Lesivos ao Patrimônio Público: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 111.

crp

Ademais, é inquestionável que é indevida a inclusão de critérios restritivos, como o solicitado pela requerente. Nesse contexto, interessa destacar o art. 9º, inciso I, “a”, da lei Nº 14.133/21, *in verbis*:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

[...]

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; (grifo)

O índice de endividamento não é usual de mercado, sendo o patamar requerido extremamente restritivo e sem justificativa válida. Deixe-se registrado, ainda, que a jurisprudência invocada pelo requerente sequer diz respeito a contratos administrativos regidos pela Lei Nº 14.133/21, uma vez que os contratos de gestão são instrumentos de diferente natureza jurídica e com legislação regulamentadora específica, não se submetendo ao rito licitatório, tampouco configurando contrato administrativo nos moldes intentados pelo certame em tela. Em outros precedentes invocados, não faz qualquer ligação com o objeto e as práticas do ramo ou localidade que indiquem a pertinência do índice tratado.

Em verdade, se acatada a solicitação posta, estar-se-ia confrontando expresso mandamento legal insculpido no art. 69, §5º, da Lei de Licitações:

5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Dessa forma, não deve prosperar o pleito impugnatório nesse ponto.

Handwritten signature

Além disso, interessa observar que, ainda que assim não se fizesse, o rol estabelecido para habilitação pela Lei Nº 14.133/21 se refere ao máximo que se pode exigir, não ao mínimo, não sendo viável exigir-se além do que ali está disciplinado, podendo-se, no entanto, não esgotar o rol ali disposto.

Nesse sentido é a doutrina de **Marçal Justen Filho**, que, apesar de referir ao regime jurídico anterior, possui idêntica aplicação às disposições ora em vigor:

O elenco dos requisitos de habilitação está delineado em termos gerais nos arts. 27 a 32 da Lei de Licitações. É inviável o ato convocatório ignorar os limites legais e introduzir novos requisitos de habilitação, não autorizados legislativamente.
(...)

O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. **O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.** ² (grifo)

Dessa forma, não há procedência, não sendo válidos os argumentos da impugnante, sendo as exigências constituídas de modo a se fazerem suficientes e adequadas, ressaltando-se que os requisitos dispostos no edital e seus anexos devem ser integralmente observados, sendo as diferentes peças partes integrantes de um único instrumento regulamentador interno da licitação.

3. Dos Critérios de Avaliação para a Prova de Conceito

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 537 e 541.

wpw



PREFEITURA DE
SÃO GONÇALO
DO AMARANTE

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CEARÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE CONTROLE FINANCEIRO

NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES

RUA MENEZES PIMENTEL, nº 54, Centro. CEP: 62670-000. São Gonçalo do Amarante – Ceará

(85) 4042-0748 – prefeituramunicipal@saogoncalodoamarante.ce.gov.br



Quanto à suposta ausência de critérios para avaliação da prova de conceito, a impugnante assevera que é “incompreensível exigir a demonstração prática quase integral de centenas de itens e subitens, se afastando por muito da razoabilidade, tendo em vista a imensa quantidade de funcionalidades a serem observadas.”, questionando o índice de cumprimento de 95% das funcionalidades na demonstração.

Nesse sentido, esclareça-se que as exigências buscam unicamente assegurar a qualidade do serviço efetuado e não se traduzem a exigências desarrazoadas, haja vista que trata-se de sistema de *software* sobre o qual impende se dedicar a cautela necessária para evitar intercorrências nocivas na execução, como falhas que comprometem sobremaneira as atividades administrativas implicadas. A inconsistência de um sistema é capaz de comprometer todo o funcionamento de uma secretaria, quiçá da administração toda.

Ademais, os termos editalícios são claros e objetivos quanto à forma de demonstração, eis que o próprio edital já dispõe acerca do roteiro e critérios que serão avaliados, assim dispondo em seu item 12, bem como item 4 do Termo de Referência, sendo os requisitos a serem avaliados detalhados no item 5 e seguintes do mesmo documento.

Da simples leitura das referidas disposições editalícias é possível constatar que fora discriminado de forma clara e objetiva toda a realização da demonstração, não havendo razão para o questionamento realizado.

Ante ao exposto, constata-se que, de forma diversa do que alega a impugnante, tais exigências asseguram a competitividade e visam garantir o princípio da eficiência, bem como são razoáveis e proporcionais ao objeto licitado, com vistas a garantir o interesse público, que é supremo e indisponível

Nesse sentido, segundo **Raquel de Carvalho**:

Raquel de Carvalho



PREFEITURA DE
**SÃO GONÇALO
DO AMARANTE**

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CEARÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE CONTROLE FINANCEIRO
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATAOS

RUA MENEZES PIMENTEL, nº 54, Centro. CEP: 62670-000, São Gonçalo do Amarante – Ceará
(85) 4042-0748 – prefeituramunicipal@saogoncalodoamarante.ce.gov.br



“com base na premissa de que a Administração não titulariza os interesses públicos primários, é lugar comum afirmar a indisponibilidade de tais interesses pelo agente encarregado de, na sua gestão, protegê-los. Quem detém apenas poderes instrumentais à consecução de um dado fim não possui, em princípio, a prerrogativa de deles abrir mão, donde resulta a idéia de indisponibilidade do interesse público”³

Não há qualquer inconformidade com as definições da prova de conceito e seus requisitos, pois possui o intuito de atender ao interesse público, privilegiando os princípios constitucionais, notadamente eficiência administrativa, promovendo maior qualidade no serviço público e, até mesmo, vantajosidade, que não deve ser avaliada unicamente sob a perspectiva de valores monetários e absolutos, mas em cotejo com a qualidade do serviço necessário para atender da melhor forma o interesse da coletividade.

4. Da Migração de Dados

Ademais, aponta a impugnante que, quanto aos serviços de conversão e migração de dados, o edital teria indicado tão somente que “conversão/migração: Deverão ser convertidos todos os dados da gestão educacional constantes dos sistemas legados”. Ato contínuo, a interessada indaga o seguinte:

Qual ou quais softwares em uso em uso demandam migração de dados?

Quais os tipos de dados que deverão ser migrados?

Quais os formatos dos dados que deverão ser migrados?

Qual a carga e/ou o volume dos dados que deverão ser migrados?

³ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Editora Jus Podivrm. Salvador, 2008, pag. 72.



PREFEITURA DE
SÃO GONÇALO
DO AMARANTE

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CEARÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE CONTROLE FINANCEIRO
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATAOS

RUA MENEZES PIMENTEL, nº 54, Centro. CEP: 62670-000. São Gonçalo do Amarante – Ceará
(85) 4042-0748 – prefeitura municipal@saogoncalodoamarante.ce.gov.br



Qual o modelo de dados (Modelo Entidade-Relacionamento – MER) disposto?

Ocorre que, tais informações são minuciosamente dispostas no Termo de Referência, senão vejamos:

“3.1 A conversão / migração e o aproveitamento de todos os dados cadastrais e informações dos sistemas em uso são de responsabilidade da empresa proponente, com disponibilização dos mesmos pela entidade para uso.

3.2 Deverão ser convertidos todos os dados da gestão educacional constantes dos sistemas legados. A entidade não dispõe de diagrama e/ou dicionário de dados para fornecimento a empresa vencedora da licitação, devendo a mesma migrar / converter a partir de cópia de banco de dados a ser fornecida.

3.3 Para cada um dos sistemas licitados, quando couber, deverão ser cumpridas as atividades de configuração / customização de programas, de forma que os mesmos estejam adequados à legislação da entidade mediante acompanhamento dos usuários, na sede da entidade, em tempo integral na fase de implantação do objeto.

3.4 Na implantação dos sistemas acima discriminados, deverão ser cumpridas, quando couberem, as seguintes etapas: adequação de relatórios, telas, layouts e logotipos; parametrização inicial de tabelas e cadastros; estruturação de acesso e habilitações dos usuários; adequação das fórmulas de cálculo para atendimento aos critérios adotados pela entidade; ajuste de cálculo, quando mais de uma fórmula de cálculo é aplicável simultaneamente.”

Deste modo, não há qualquer omissão de informação.

5. Da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

Assinado



PREFEITURA DE
SÃO GONÇALO
DO AMARANTE

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CEARÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE CONTROLE FINANCEIRO
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATAOS

RUA MENEZES PIMENTEL, nº 54, Centro. CEP: 62670-000. São Gonçalo do Amarante – Ceará
(85) 4042-0748 – prefeituramunicipal@saogoncalodoamarante.ce.gov.br



É imperioso destacar que a Lei nº 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), regulamenta o tratamento de dados pessoais no Brasil, incluindo nos sistemas de *software*. Ela estabelece regras sobre coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de dados pessoais, visando garantir a privacidade e segurança das informações dos titulares, conforme dispõe em seu artigo primeiro.

Pois bem, os *softwares* que tratam de dados pessoais devem obrigatoriamente seguirem os seguintes princípios:

- **Finalidade:** O tratamento de dados deve ter uma justificativa legítima e ser informado ao titular.
- **Necessidade:** Apenas os dados estritamente necessários devem ser coletados.
- **Transparência:** O usuário deve ser informado sobre o uso dos seus dados.
- **Segurança:** Os sistemas devem adotar medidas de proteção contra acessos não autorizados.
- **Responsabilização:** Empresas devem demonstrar conformidade com a lei

Deste modo, constata-se que a observância da Lei é princípio basilar da empresa e independe de qualquer previsão no edital, porquanto a lei é cogente e se impõe às empresas do ramo por força do regramento específico em questão.

Ressalta-se que a LGPD se aplica a qualquer sistema de software que processe dados pessoais de cidadãos brasileiros, independentemente de a empresa ser nacional ou estrangeira, desde que o tratamento de dados ocorra no Brasil ou envolva dados de cidadãos brasileiros. Isso inclui:



PREFEITURA DE
SÃO GONÇALO
DO AMARANTE

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CEARÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE CONTROLE FINANCEIRO
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATAOS

RUA MENEZES PIMENTEL, nº 54, Centro. CEP: 62670-000. São Gonçalo do Amarante – Ceará
(85) 4042-0748 – prefeitura@saogoncalodoamarante.ce.gov.br



- Aplicações web e móveis
- Softwares de CRM, ERP e gestão empresarial
- Plataformas de e-commerce
- Bancos de dados de clientes e usuários

Dito isto, resta evidente que a LGPD impacta diretamente os sistemas de software, exigindo adaptações técnicas e jurídicas para garantir conformidade, não cabendo ao Município em termos editalícios prever os limites, vez que as empresas e desenvolvedores já possuem o dever de implementar práticas de segurança da informação e governança de dados para evitar sanções e garantir a proteção dos direitos dos usuários.

O intuito do edital não é esgotar toda a legislação que regulamente empresa, profissionais, bens e serviços, sendo certo que, ainda que não dispostas em edital, as imposições constantes em lei especial deverão, de toda forma, ser observadas pela futura contratante.

6. Das Informações Essenciais do Objeto

7. Do Quantitativo de Funcionários a Serem Treinados

8. Supostas Omissões do Instrumento convocatório

Por fim, sustenta a impugnante que não constaria no ato convocatório nomes, endereços e tipos de unidades nas quais serão prestados os serviços.

Ocorre que, trata-se de *software* de educação, deste modo, tais dados são públicos e transparentes no próprio site do Município, não obstante, ocasionariam custos excedentes como faz crer a impugnante, eis que, trata de Município de porte médio de fácil acesso a todas as instituições. Ademais, prioritariamente os módulos serão instalados na secretária de educação, a qual será a responsável por alimentar todo sistema.

crispine



PREFEITURA DE
SÃO GONÇALO
DO AMARANTE

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CEARÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE CONTROLE FINANCEIRO
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATAOS

RUA MENEZES PIMENTEL, nº 54, Centro. CEP: 62670-000. São Gonçalo do Amarante – Ceará
(85) 4042-0748 – prefeituramunicipal@saogoncalodoamarante.ce.gov.br



Deste modo, constata-se que a impugnação do presente ponto trata-se de excesso de formalismo, já que o que será ofertado é o sistema como um todo, não havendo justificativa para cobrança por número de locais a serem instalados, tampouco de profissionais a serem treinados, vez que, se assim se fizesse, resultaria em onerosidade ao Município.

Nesta mesma perspectiva, são os itens que questionam os equipamentos biométricos e pretensa mistura de objetos heterogêneos, eis que, a justificativa apresentada pela interessada por si só é insuficiente, porquanto a empresa interessada deve adaptar-se aos termos editalícios, uma vez que o instrumento convocatório se faz lei entre as partes, não cabendo intentar que o se adapte à logística, rotinas e condições da empresa interessada, até mesmo porque tal adequação acarretaria em direcionamento por satisfazer unicamente a empresa impugnante. A forma proposta possibilita a maior competitividade, sendo adequada, não carecendo de modificações.

Nesse panorama, destaca-se o princípio da isonomia como um dos pilares do direito atual. A isonomia, que proíbe discriminações arbitrárias e garante um tratamento igualitário a todos, leva em conta as desigualdades existentes para promover o equilíbrio e a justiça.

Notadamente no âmbito das licitações, destaca-se a disposição do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que

Handwritten signature in blue ink.



PREFEITURA DE
**SÃO GONÇALO
DO AMARANTE**

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CEARÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE CONTROLE FINANCEIRO

NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATAOS

RUA MENEZES PIMENTEL, nº 54, Centro. CEP: 62670-000. São Gonçalo do Amarante – Ceará

(85) 4042-0748 – prefeitura@saogoncalodoamarante.ce.gov.br



estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo)

Dito isto, resta clarividente que os termos editalícios visam garantir a melhor proposta sem ferir a igualdade entre os licitantes, contendo todos os elementos necessários e suficientes para elaboração das propostas.

DA DECISÃO

Face ao exposto, julgamos **IMPROCEDENTE** a impugnação, com manutenção das disposições editalícias nos termos em que se encontram.

São Gonçalo do Amarante - CE, 12 de março de 2025.

Cleane Pontes de Queiroz

CLEANE PONTES DE QUEIROZ

Ordenadora de Despesas

Secretaria Municipal de São Gonçalo do Amarante-CE