



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BOCAIÚVA DO SUL

PARECER JURÍDICO 486/2021

RECURSO ADMINISTRATIVO

RECORRENTE: GovernançaBrasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços

RECORRIDO: Município de Bocaiúva do Sul

PREGÃO ELETRÔNICO: nº 97/2021

1. SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Em suma, foram as alegações da recorrente:

a) a Administração Pública estaria se privando da melhor oferta no certame em razão de divergências subjetivas quanto ao atendimento de funcionalidades dos módulos e que as falhas técnicas apontadas pelo município *“jamais teriam o condão de desclassificá-la”*;

b) houve direcionamento no certame pois *“a avaliação técnica se deu com base em preciosismos e fundada no suposto não atendimento a requisitos”*; e,

c) a licitante vencedora apresentou proposta *“séria e idônea, R\$208.685,24 mais barata que a segunda colocada”*.

Sem qualquer razão, contudo, conforme passa a demonstrar.



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

2. PRELIMINARMENTE: ausência de impugnação direta e inequívoca dos itens apontados como não cumpridos pelo município ora recorrido

Em que pese a redação do recurso administrativo interposto pela recorrente indique que seriam avaliados “*objetivamente os apontamentos feitos por essas autoridades acerca dos supostos descumprimentos*”, denota-se que a empresa GovernançaBrasil não atacou especificamente tampouco objetivamente os itens que levaram a sua desclassificação. Isto é, a recorrente discorreu em suas razões de recurso que supostamente cumpriria a todos os requisitos do Edital **sem, no entanto, demonstrá-los.**

Veja-se: a análise do sistema prestou-se a referida demonstração e, em sendo desclassificada a empresa recorrente pelo efetivo descumprimento de inúmeros itens, abriu-se contraditório para que a mesma tivesse mais uma oportunidade de demonstrar ao contrário, **o que não o fez.**

Não basta alegar, deve-se comprovar o cumprimento dos itens do Edital e em suas alegações a recorrente menciona que “*nenhum dos apontamentos teria sido de fato descumprido*”, mas não demonstrou o cumprimento de pelo menos um dos 1.300 (um mil e trezentos) itens apontados como não cumpridos na análise técnica que resultou sua desclassificação.

Por essa razão, deixou a recorrente de impugnar direta e inequivocamente os itens apontados como descumpridos pelo



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

município recorrido, o que comprova efetivamente que a decisão de desclassificação da recorrente foi acertada e definitivamente, fundamentada.

Com efeito, verifica-se que a insurgente não indicou qualquer equívoco ou inconsistência na avaliação do sistema realizada apenas seu desarrazoado inconformismo com a sua desclassificação. Sendo assim, uma vez que não há impugnação específica à decisão que determinou sua desclassificação, resta caracterizada ofensa ao princípio da dialeticidade, pelo que é imperioso o não acolhimento do presente recurso. Assim é o entendimento do c. Superior Tribunal de Justiça:

“(...) Como tem reiteradamente decidido esta Corte, **em obediência ao princípio da dialeticidade, os recursos devem impugnar, de maneira clara, objetiva, específica e pormenorizada todos os fundamentos da decisão contra a qual se insurgem, sob pena de vê-los mantidos.** Não são suficientes meras alegações genéricas (...)” (STJ – 5ª Turma, AgRg no AREsp 1262653/SP, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, DJe 30/05/2018 – negritamos).

Ou seja, junto ao recurso interposto deveria a recorrente ter colacionado provas do cumprimento dos itens então apontados como descumpridos pelo recorrido, viabilizando-se nova apreciação da controvérsia pois, a mera repetição linear de argumentos sem ataque objetivo não revela a necessidade de reavaliação da decisão de sua desclassificação.



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

3. DAS RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DA DESCLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA RECORRENTE

3.1. Da impossibilidade de se considerar a proposta da recorrente como melhor oferta – ausência de cumprimento de inúmeros itens obrigatórios

3.1.1. Ao contrário do que tenta fazer crer a recorrente, não há que falar em “*melhor oferta disparada no certame*”. Tudo isso porque a melhor oferta é aquela que **oferece** todos os requisitos exigidos para prestação do serviço pretendido. O dicionário de definições de *Oxford Languages*¹ demonstra que “oferta” significa: ação de oferecer; oferecimento; o que se oferece.

No caso em análise, o sistema oferecido pela recorrente demonstra claramente não ser a melhor oferta, isto porque módulos básicos como Centro de Custos e Controle interno não são sequer oferecidos pela empresa, em que pese conste expressamente em Edital. As referidas funcionalidades, pasme-se, sequer integram o programa que em diversas passagens a recorrente aduz se tratar de “*uma das empresas líderes do mercado nacional, atendendo mais de mil entidades públicas*”.

Ora, não interessa a Administração Pública a popularidade da recorrente mas, sim, se ela efetivamente poderia executar de maneira suficiente o objeto pretendido pela mesma, o que evidentemente não

¹ Disponível em: https://www.google.com/search?q=oferta+dicion%C3%A1rio&rlz=1C1ISCS_pt-



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

restou demonstrado.

Na análise do sistema a empresa sequer demonstrou possuir os módulos que são fundamentais para Administração Pública. O Centro de Custos, é útil para visualizar de forma separada os rateios de centro de custos de um departamento, uma unidade de negócio etc. Tem como finalidade principal dotar os gestores de informações gerenciais para subsidiar todo e qualquer processo decisório. A análise dos dados por meio do centro de custos permitem identificar os pagamentos efetivamente realizados, as dotações orçamentárias por centro de custos, a gestão completa de orçamento, distribuído por contas e centros de custos.

Ou seja, a análise dos dados por meio do centro de custos permite identificar com precisão o controle de gastos, otimizá-los, afim de atender as necessidade da população em geral, viabilizando-se, assim, possíveis investimentos.

De igual maneira, o módulo de controle interno, também não oferecido pelo sistema da empresa recorrente, é imprescindível para Admnsitração pois, a função de Controle Interno municipal exige muita precisão em todos os atos, para que proporcione total segurança na tomada de decisão do Gestor. E pensando na informatização dos dados, é que se faz necessário o sistema para controle interno na sua total integralidade abrangendo toda a real situação do município, índices constitucionais, patrimônio, gestão de pessoal, financeiro, contabilidade, licitações, frotas, estoque e todos os atos que proporcionem a visão geral e precisa para o



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

controle interno.

3.1.2. Não bastasse, a demonstração do sistema da recorrente, a qual teve a duração de 08 (oito) dias (08.11.2021 a 18.11.2021), evidenciou que pelo menos 1.300 (um mil e trezentos) itens do Edital não foram atendidos, dentre eles, um dos principais, que a solução oferecida **não é um sistema integrado de gestão pública**, isto é, não é um sistema único, necessitando de diferentes plataformas para o atendimento de determinados itens, como o exemplo da plataforma CivilControl utilizada para o atendimento do setor de Obras Públicas.

A recorrente contrata a CivilControl, que é uma plataforma de gestão de obras e projetos **fora** do sistema da GOVERNANÇABRASIL, para que esta ofereça o planejamento e gerenciamento do cronograma do setor de obras, o mesmo acontece com os módulos de ITBI on line e nota fiscal eletrônica, utilizado pelo setor tributário.

Nesse passo, é importante destacar o objeto da licitação:

1. DO OBJETO

1.1. Constitui objeto deste PREGÃO a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA, INCLUINDO OS SERVIÇOS DE ATUALIZAÇÃO, SUPORTE TÉCNICO E TREINAMENTO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BOCAIÚVA DO SUL, CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES NO EDITAL E SEUS ANEXOS.**

Nota-se: o objeto da licitação era a contratação de um Sistema integrado de gestão (SIG), que é um sistema de gestão que integra



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

todos os componentes dos negócios da organização em um único sistema coerente. Entende-se por gestão integrada *“um conceito no qual a gestão funcional é diluída por toda a organização, de forma que os gerentes administrem uma série de funções. Por exemplo, o gerente de fabricação poderia gerenciar planejamento, fabricação, segurança, pessoal, qualidade, meio ambiente, finanças etc²”*.

Nesse ponto, a própria recorrente aduz não cumprir com o sistema integrado quando mencionou que as exigências do Edital foram cumpridas *“ainda que não pelo formato exclusivamente compreendido pelos examinadores dessa entidade como **sendo o único**”*.

Sobre o tema, se posicionou recentemente o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no processo nº 351686/21:

“Representação da Lei nº 8.666/93. Medida cautelar de suspensão de procedimento licitatório. Homologação. Nesse ponto, parece-me que o Município formulou o edital visando ao atendimento das necessidades da Administração. Verifica-se que **as justificativas apresentadas pelo ente para as exigências de cadastro e banco de dados únicos mostram-se razoáveis e demonstram que as características ora questionadas decorrem da necessidade de evitar duplicidades e redundância de informações, garantindo maior segurança e eficiência ao sistema.** Relevante mencionar que tal questão já foi objeto de análise por este Tribunal, por meio da Representação da Lei n.º 8.666/93 nº 107579/20, de relatoria do Exmo. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, **o qual deixou de receber a representação refutando, de plano, os argumentos trazidos na exordial,** consoante consignado a seguir: No que tange ao suposto **(i) direcionamento**

² Disponível em: <https://www.qsp.org.br/biblioteca/desmitificando.shtml>.



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

em relação à exigência de cadastro e banco de dados únicos, verifico que as justificativas do Município mostram-se absolutamente procedentes. A imposição visa evitar retrabalho (sendo desnecessário realizar novos cadastros quando se utilize módulos diversos), propiciando maior segurança e eficiência. Nas palavras do Município: (...) caso haja a opção de cadastro único, não é necessário todo o calvário retro citado, evitando a replicação de dados e mantendo do padrão de código de cadastro em todos os módulos que compõem o sistema de gestão da municipalidade. **Vale ressaltar que atualmente até o governo federal em seus programas sociais mantém o cadastro único para cidadãos beneficiários.** Desta feita, **além do governo federal, estado e municípios possuem acesso ao referido cadastro, com desnecessidade de alimentação por cada órgão.** (...) Atualmente para a municipalidade efetuar atualizações ou versões de correção de erros em software que não possua a opção de base de dados única, todos os módulos que trabalham integrados, precisam ser atualizados separadamente, sob pena de que aqueles que não forem atualizados acusarem conflito de versões com o banco de dados e/ou versões anteriores com os demais módulos e sequer permitir qualquer funcionalidade. Não raras vezes, atualizações de um módulo causam conflito em outros, necessitando que a fornecedora do software desenvolva outra rotina de atualização para correção de erro ocasionado por atualização recentemente executada e assim sucessivamente. Logo, ao menos **com base nos elementos apresentados na inicial não se verifica uma suposta intenção de direcionamento do certame, capaz de ensejar a sua suspensão em relação ao item em exame**” (ACÓRDÃO Nº 1327/21 - Tribunal Pleno. TCE/PR PROCESSO Nº: 351686/21 - negritamos).

Com efeito, a alegação da recorrente no sentido de que as falhas técnicas apontadas não teriam o condão de desclassificá-la não merecem prosperar, pois é evidente que esta não cumpriu com inúmeros itens descritos no termo de referência.



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

3.2. Da inexistência de direcionamento do processo licitatório

Irresignada com a sua desclassificação, a recorrente aduziu que houve *“lamentável direcionamento do certame à segunda colocada”*. Entretanto, não apontou especificamente o suposto direcionamento, tampouco demonstrou no que este consistiria.

Cabe a Administração Pública estabelecer no edital os critérios mínimos de qualidade e funcionamento, a fim de buscar um software com requisitos que garanta a contratação da melhor tecnologia disponível para atender aos interesses da Administração. Sempre primando pelos princípios da economicidade, agilidade nos procedimentos e eficiência.

O edital foi formulado com vistas a atender as necessidades da Administração, de modo que a exigência de um sistema com cadastro em banco de dados único é um critério razoável e tem como finalidade evitar a duplicidade e redundância de informações.

Primeiramente, destaca-se que atenta as mais recentes decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, esta municipalidade optou por promover a ampla disputa entre concorrentes para a contratação de softwares de gestão pública, rompendo assim com uma prática recorrente das administrações anteriores de contratar este objeto por inexigibilidade, senão vejamos:



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

“Representação. Lei n. 8.666/1993. Contratação direta. Inexigibilidade. **Sistema/software de gestão pública**. Fornecedor exclusivo não configurado. Competição viável. **Inobservância da obrigação de licitar**. **Contratação irregular**. Prescrição. Procedência parcial. Multa administrativa. Manutenção da medida cautelar e Determinação” (TCU – acórdão nº 1618/21, processo nº 747349/20, Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – Tribunal Pleno - negritamos).

Constou no referido acórdão:

“(…) Aliás, nem mesmo a manutenção de fornecedor atual justificaria as contratações diretas realizadas no município, **pois existem vários softwares de gestão pública aptos a suprir as necessidades municipais, que poderiam substituir o sistema atual**.

(…) Isso não bastasse, uma simples consulta em sites de pesquisa na *internet* revela a existência de inúmeras empresas oferecendo produtos e serviços similares aos contratados pelo representado” (negritamos).

Ainda, foi a notícia vinculada no site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Guarapuava deve licitar fornecimento de software de gestão pública, ordena TCE-PR

Municipal 10 de dezembro de 2020 - 13:30

< Notícia anterior

Próxima notícia >

Notícia Fotos



O Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) determinou, por meio de medida cautelar, que a Prefeitura de Guarapuava se abstenha de prorrogar a vigência do Contrato nº 173/2020, firmado com a Governança Brasil S.A. Tecnologia e Gestão em Serviços, bem como de realizar novo processo de inexigibilidade de licitação para o fornecimento de *software* de gestão pública destinado ao uso desse município da Região Centro-Sul do Paraná.

O relator do processo, conselheiro Ivens Linhares, tomou a decisão ao acolher parcialmente Denúncia sobre o caso, determinando ainda o encaminhamento de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR). Conforme o denunciante, a mesma empresa presta o serviço à administração municipal há 15 anos, por meio da realização de sucessivos procedimentos de inexigibilidade de licitação e prorrogações contratuais.

Tratando exclusivamente da última contratação, o conselheiro destacou que a prefeitura não apresentou razões suficientes para justificar a não realização de procedimento licitatório relativo ao referido objeto. Dessa forma, a princípio, nenhuma das hipóteses previstas na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) para a realização de processo de inexigibilidade de licitação teria sido contemplada.

3

3 <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/guarapuava-deve-licitar-fornecimento-de-software-de-gestao-publica-ordena-tce-pr/8596/N>



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

Diante da decisão de promover o processo licitatório com ampla concorrência, esta municipalidade fez ampla pesquisa das tecnologias utilizadas em softwares de gestão pública. Partindo deste princípio foi lançado edital com objeto contendo as evoluções tecnológicas, inclusive com a exigência de data center, tendência mundial para armazenamento de dados, bem como outras exigências evolutivas. Dentre elas, a exigência de cadastro único, a qual parece-nos foi questionada unicamente porque a impugnante não atende a este requisito, motivo ao qual dentre inúmeras características do edital se apega a este único detalhe.

Como afirmado pela própria Impugnante, a replicação de dados e duplicidade é decorrente de equívocos na alimentação de dados por parte dos usuários e os sistemas licenciados há décadas não possuem base de dados única e cadastro único. Ora, se a tecnologia tem avançado e se desenvolvido de modo a facilitar e evitar erros por parte de seus usuários, nada mais razoável que a Administração Pública busque caminhar juntamente com estas evoluções e procure optar por sistemas mais eficientes.

Desse modo, o Edital e suas especificações em relação ao cadastro único buscam garantir maior segurança e eficiência, afastando a preocupação do Município de que seus servidores, eventualmente, pratiquem duplicidade de cadastros.



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

Por este motivo, delimitamos de forma técnica que o cadastro único objetiva permitir que um único cadastro (CPF e CNPJ) estejam vinculados a diversas classificações ex: usuário do sistema, contribuinte, servidor municipal, dentre outras. Tal conceito é conhecido e tem origem nos ERP's (Enterprise Resource Planning), ou mais comumente sistemas de gestão integrada.

Desta maneira, a funcionalidade exigida permite uma gestão mais consolidada das informações gerenciais, eliminando a duplicidade de dados/cadastros.

Além do mais, existe um projeto do Governo Federal nominado de portal único, instituído pelo Decreto Federal n.º 9.756/2019, o qual dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo Federal que objetiva a criação de um único usuário para que o contribuinte possa acessar as informações relevantes ao seu cadastro junto as plataformas digitais do Governo Federal.

Evidente, portanto, que os requisitos exigidos no termo de referência pela Prefeitura Municipal de Bocaiúva do Sul, nada mais mostra do que a intenção desta Município de contratar as ferramentas mais modernas do mercado ao melhor preço ofertado.

Por fim, importante ainda ressaltar que as características vinculadas ao termo de referência do edital não direcionam a uma única licitante, haja vista que há inúmeras empresas com características semelhantes, entre elas a necessidade de CADASTRO ÚNICO, onde foram



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

diversas empresas que se sagraram vencedoras dos certames ex: IPM SISTEMAS e EQUIPLANO (ex.: PM Campo Mourão; PM Santa Mariana), sabidamente concorrentes entre si.

Neste mesmo sentido já decidiu o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

“Tendo em vista o aprimoramento tecnológico constante, que trazem facilidades e novas operacionalidades às mais diversas atividades humanas, inclusive na área tecnológica, não há qualquer impedimento para que a Administração Pública dele se utilize, desde que vise ao atingimento da finalidade pública. As exigências realizadas no Edital visam facilitar a operação do sistema de controle de dados do Município, de maneira a agilizar o serviço, bem como tornar eficiente e imediato as informações disponibilizadas no Portal da Transparência da Municipalidade” (RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. Processo 45887-8/19 – Despacho 682/19 - negritamos).

Com efeito, não ha que falar em direcionamento do Edital.

Por fim, é importante frisar que anteriormente à abertura do presente procedimento licitatório, a empresa GovBR já manifestou-se pela impossibilidade de cumprimento dos itens do Edital, o que caracterizaria a má-fé da mesma em permanecer e protelar um certame da qual é de conhecimento que a mesma não atende aos requisitos mínimos para contratação. No entanto, prezando pelos princípios basilares da Administração, o município de Bocaiúva do Sul seguiu 08 (oito) dias



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

analisando item a item do termo de referência, de modo a oportunizar a demonstração e comprovação efetiva por parte da recorrente, **o que infelizmente não ocorreu**. Houve itens que sequer foram demonstrados em total afronta e desrespeito ao procedimento licitatório do qual a empresa se cadastrou para participar.

3.3. O equívoco na contabilização da proposta oferecida pela recorrente

Em suas razões, aduziu a recorrente que não poderia ser mantida desclassificada no certame pois ofereceu uma oferta mais vantajosa à Administração, totalizando um desconto total sobre a proposta de R\$208.685,24 (duzentos e oito mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e vinte e quatro centavos).

No entanto, a alegação trazida pela recorrente só serviria para induzir o julgador em erro pois, o valor do desconto foi realizado em parte no módulo de implantação do sistema. Vale a pergunta: que custo relativo a implantação do sistema teria uma empresa que há mais de 08 (oito) anos oferece a solução para a Administração?

Além disso, o valor de R\$113.333,33 (cento e treze mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos) relativo a implantação do sistema **é pago uma única vez**. Ou seja, totalmente desarrazoada a conta apresentada pela recorrente, na qual ela aduziu que em 05 (cinco) anos a Administração teria um prejuízo de R\$1.043.426,20 (um



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

milhão, quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e seis reais e vinte centavos).

Mais uma vez beira a má-fé as alegações da recorrente que além de fazer citações na peça recursal infundadas, age em total desrespeito à Administração Pública.

4. CONCLUSÃO

Em síntese, conclui-se que:

a) há a ausência de impugnação direta e inequívoca dos itens apontados como não cumpridos pelo município nas razões recursais da recorrente, motivo pelo qual deve-se manter inalterada a decisão que a desclassificou;

b) não há como considerar a proposta da recorrente a melhor oferta, pois não foram cumpridos inúmeros itens obrigatórios constantes do Edital e termo de referência;

c) a alegação de direcionamento da licitação não passa de mera ilação e inconformismo do recorrente, justificamos a ausência de qualquer comprovação; e,

d) o recorrente tencionou induzir em erro quando aduziu que a sua proposta seria muito mais vantajosa e que o prejuízo em 05 (cinco) anos pela Administração alcançaria um milhão de reais, pois referida monta diminuiu com o valor de implantação do sistema.



Prefeitura do Município de Bocaiúva do Sul

5. DO RESULTADO

Diante de todo exposto, abstraindo-se dos detalhes técnicos alheios a sua área de atuação, esta Procuradoria Municipal opina pela **IMPROCEDÊNCIA** do Recurso Administrativo formulado pela empresa GovernançaBrasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços, pelas razões e fundamentos acima expostos, devendo-se manter a sua desclassificação.

Ao setor de licitações para que proceda ao chamamento da segunda colocada a fim de efetuarmos a análise do sistema, conforme previsão editalícia.

Encaminhe-se ainda para apreciação do Excelentíssimo Prefeito Municipal, conforme artigo 7º, inciso III do Decreto nº 3.555/00⁴.

Bocaiúva do Sul, 26 de novembro de 2021.

PRISCILA RODRIGUES

Procuradora Geral do Município - OAB/PR 95.200

⁴ Art. 7º À autoridade competente, designada de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe: III - decidir os recursos contra atos do pregoeiro;