



ILMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE HERVAL D'OESTE/SC

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 091/2024

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 051/2024

Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO

Tipo: MENOR PREÇO POR LOTE

INOVADORA SISTEMAS DE GESTÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº. 00.867.301/0002-06, com sede na Rua Fernando Ferrari, nº 55, Andar 2, Bairro Nossa Senhora de Lourdes, no Município de Joaçaba, Estado de Santa Catarina, vem, respeitosamente, com fulcro no artigo 164 da Lei nº. 14.133/21, no artigo 24, do Decreto nº 10.024/19, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 091/2024, EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 051/2024**, pelos relevantes fundamentos de fato e de direito que seguem:

I - BREVE RELATO

A empresa impugnante, especializada em software de gestão pública na área da saúde, manifestando seu interesse em participar do certame em questão, obteve cópia do edital de licitação, cujo objeto está definido nos termos do referido documento, qual tem por finalidade ***a contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de software web de gestão de saúde pública, formação profissional e apoio técnico consultivo em temas da saúde, tendo em vista atender as necessidades de setores da Secretaria Municipal de Saúde de Herval D'Oeste.***

Entretanto, mediante análise dos termos consignados no Edital em referência, constatou-se pela parte impugnante a existência de requisitos que vulneram a integridade do procedimento licitatório, infringindo os princípios da igualdade e da competitividade entre os licitantes. Visando assegurar a conformidade legal do certame em questão, a impugnante propõe modificações no instrumento convocatório.



II - DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Conforme dispõe o artigo 164 da Lei nº 14.133/21, é facultado a qualquer indivíduo a prerrogativa de impugnar o instrumento convocatório, devendo, para tanto, protocolar o requerimento até 3 (três) dias úteis anteriores à data prevista para a abertura do certame.

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.

O próprio Edital de licitação, estabelece no Item 12.1 (pág. 15):

12.1. As impugnações ao ato convocatório do pregão serão recebidas até 03 (três) dias úteis, antes da data designada para a realização do Pregão, não sendo computado para a contagem do referido prazo a data fixada para o fim do recebimento das propostas, apontando de forma clara e objetiva as falhas e/ou irregularidades que entende viciarem o mesmo, exclusivamente por meio de formulário eletrônico, disponível no site <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>.

Nota-se que a presente peça impugnatória é tempestiva, razão pela qual passamos à apresentação dos fatos.

III - DO CABIMENTO

A impugnação em licitações é um instrumento jurídico que permite que interessados contestem aspectos do edital ou do processo licitatório que, estejam em desacordo com a legislação aplicável, ou seja, trata-se o presente de um meio de assegurar o respeito aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e transparência que regem as licitações públicas, que será pleiteado e devidamente fundamentado adiante.

O cabimento desta se fundamenta na necessidade de garantir que o processo de contratação pública seja conduzido de acordo com as normas e princípios estabelecidos na legislação vigente. Este petitório é o mecanismo que permite a esta licitante interessada questionar as irregularidades, ilegalidades ou inconformidades no edital e processo licitatório, visando única e exclusivamente sua regularização e uma possibilidade de participação justa e igualitária, dentro da realidade de mercado.



Os argumentos em tela estão devidamente fundamentados e demonstram a violação das normas legais ou regulamentares. Esses argumentos de forma clara e objetiva, apontam as tais irregularidades e indicam as disposições legais desrespeitadas.

A fundamentação tem base e sustentação legal, cabendo tão somente sua aceitação e a reforma nos pontos indicados. Sabe-se que a administração pública tem o dever de analisar as impugnações de forma criteriosa e fundamentada. Neste caso, pleiteia-se pelas adequações necessárias no edital para corrigir as irregularidades apontadas, com respectiva suspensão e republicação, nos termos legais.

Assim, objetivando a ampla participação de interessados, inclusive o desta empresa, seguem os fundamentos abaixo no tocante aos itens narrados, reputando-se respeitoso o atendimento ao prazo estabelecido no Edital, qual nos referimos respeitosamente.

IV – DOS ARGUMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

IV.1 - DA RETIRADA DE ITENS OU FRACIONAMENTO DO OBJETO

O Edital Licitatório, no item 1.1 - **DO OBJETO**, determina que:

*“A presente licitação tem por objetivo a **Contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de software web de gestão de saúde pública, formação profissional e apoio técnico consultivo em temas da saúde**, tendo em vista atender as necessidades de setores da Secretaria Municipal de Saúde de Herval D’Oeste...” (grifo nosso)*

Observa-se na descrição, a exigência de um profissional para prestação de serviço de consultoria e/ou assessoria em gestão de saúde pública, objeto este, alheio ao software de gestão de saúde pública.

O Edital claramente institui exigências superiores às necessárias, indispensáveis à correta execução das atividades do órgão licitante, visto que tal atividade pode ser contratada de forma autônoma ao software.

Vale transcrever o comando normativo disposto no Art. 37, XXI, da Constituição Federal, o qual assevera que somente as características indispensáveis à garantia do cumprimento da obrigação devem ser exigidas no instrumento convocatório:

“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 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 nosso)

Ainda nesse sentido, colhe-se do nosso Tribunal:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO DE PENHA. LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS E PRAIA. DIVISIBILIDADE. DIFERENTES OBJETOS. CONCESSÃO DA LIMINAR, NA ORIGEM, PARA SUSPENDER O CERTAME. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. FUMUS BONI IURIS. ART. 23, §1º, DA LEI N. 8.666/93. SÚMULA N. 247, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (TCU, SÚMULA 247).

(TJSC, Agravo de Instrumento n. 5000410-66.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Pedro Manoel Abreu, Primeira Câmara de Direito Público, j. 26-11-2019). (grifo nosso)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO PRESENCIAL. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E À DECISÃO DO PREGOEIRO. AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES, TIPO MENOR PREÇO GLOBAL. TESE DA LEGITIMIDADE DO SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO AFASTADA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU MANTIDA. LIMINAR CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA CASSADA PARCIALMENTE. SUSPENSÃO DO PREGÃO POR DUPLO FUNDAMENTO: MALFERIMENTO AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE, NÃO PERMITIDA A DIVISÃO DOS BENS LICITADOS EM LOTES; EXIGUIDADE DO PRAZO DEFINIDO PARA APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS DOS PRODUTOS. CONCORDÂNCIA DO PODER PÚBLICO QUANTO AO SEGUNDO ARGUMENTO. HIPÓTESE QUE NÃO IMPLICA EM PREJUDICIALIDADE DO PRESENTE AGRAVO, QUE REMANESCE PELO PRIMEIRO ARGUMENTO. OPÇÃO POR LOTE ÚNICO PARA FORNECIMENTO DE CONJUNTOS DE HELANCA (JAQUETA E CALÇA), BERMUDAS, CAMISETAS MANGA CURTA E LONGA, PARES DE SANDÁLIA, MEIA E TÊNIS, QUE GARANTE ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME AUTORIZADO, COM DILATAÇÃO DO PRAZO DE APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. ***A regra é a preferência pelo fracionamento da contratação; a exceção a adoção de lote único. O que define a prevalência do modo de aquisição é o interesse público. Este, manda seja dado preponderância aos princípios da economicidade e da eficiência sobre o da competitividade.*** (TJSC, Agravo de Instrumento n.



2008.080127-9, da Capital, rel. Cesar Abreu, Segunda Câmara de Direito Público, j. 16-06-2009). (grifo nosso)

Os argumentos exarados não se tratam de mera retórica, mas sim fundamentos pautados na Lei 14.133/2021, e princípios da Isonomia e Competição, reconhecidos pelo Tribunal de Contas, indicando que os atos desta administração, estão se aproximando perigosamente ao abjeto direcionamento do certame.

A exigência em comento não está prevista em nenhum dos dispositivos da Lei 14.133/21 que regula a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira e a regularidade fiscal ou trabalhista, ou, requisito para contratação, devendo, portanto, ser rejeitada.

Ademais, tratam-se de serviços distintos, os quais não possuem relação entre si, delineados em atividades que despontam de exclusividade em cada uma de suas áreas, que, por via de consequência, necessitam tratamento especializado e diferenciado.

Ainda, nessa esteira de entendimento, foi publicada a Súmula nº 247 do TCU, que estabeleceu que:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade". (grifo nosso)

Observa-se que a lei e a Jurisprudência são claras ao determinarem o fracionamento do objeto sempre que a natureza do serviço permitir, como se demonstra no caso em tela.

IV.2 – DA APLICAÇÃO DO ART. 67, § 1º e § 2º DA LEI 14.133/2021

Conforme verifica-se no Edital, o item **10.1.4 da Qualificação Técnica**, menciona que:

"[...] 10.1.4.2.1. Deverá haver a comprovação de que o licitante possui conhecimento e que já prestou o serviço de apoio no processo de controle e avaliação e envio de produção do SUS com uso dos



sistemas SCNES, BPA, Transmissor, SIA, FPO há pelo menos 2 (dois) anos.

10.1.4.2.2. *Deverá haver a comprovação de que o licitante possui conhecimento e que já prestou o serviço de consultoria em saúde pública há pelo menos 2 (dois) anos”.*

Dito isso, deverá a empresa vencedora, na fase de habilitação, comprovar a prestação de serviço de apoio no processo de controle e avaliação e envio de produção do SUS com uso dos sistemas SCNES, BPA, Transmissor, SIA, FPO há pelo menos 2 (dois) anos, bem como, comprovar que possui conhecimento e que já prestou o serviço de consultoria em saúde pública há pelo menos 2 (dois) anos.

Tal exigência é totalmente descabida, principalmente em um pregão com critério de seleção de menor preço por lote. A necessidade de apresentação de atestados de capacidade técnica é plenamente legal, mas requerer na comprovação da qualificação técnica itens específicos, fere o princípio da livre concorrência.

Tal exigência, nos causou muita estranheza, visto que não há detalhamento sobre o software em si, a especificidade é somente sobre a consultoria em saúde pública. O item **10.1.4.2** e seus subitens claramente infringem a competitividade do certame, e nem ao menos fazem parte, da principal parte do objeto.

Caso essa nobre municipalidade tenha entendimento distinto quanto ao fracionamento do objeto, vale citar que a Lei de Licitações, é clara na redação do Art. 67, §1º e § 2º ao determinar que:

Art. 67. *A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico operacional será restrita a:*

§ 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.*

§ 2º *Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.*

Define a lei, que os itens de maior relevância ou valor significativo serão considerados, quando o seu valor individual seja igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.



Ao analisarmos o “Termo de Referência”, na descrição dos itens e valores identificamos que o item referente a Consultoria em Serviços de Saúde, apresenta valor percentual inferior aos previstos no parágrafo 1º do art. 67 da Lei 14.133/2021, não podendo dessa forma, serem exigidos para fins de comprovação técnica.

No presente caso, **as parcelas de maior relevância e maior valor econômico são justamente os módulos integrantes do software em gestão de saúde**, os quais representam quase a totalidade do objeto total do Edital de Pregão Eletrônico nº 051/2024.

Portanto, a comprovação do fornecimento de software com os referidos módulos exigidos no Termo de Referência, já é o suficiente para demonstrar a expertise e conhecimento técnico da licitante, bem como a segurança da futura contratação.

Importante ressaltar que referido entendimento, devido a sua importância, foi tratado em súmula pelo TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, além de vasta jurisprudência a corroborando:

“para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.¹ (grifo nosso)

“A exigência de comprovação de experiência anterior, para fins de qualificação técnico-operacional, na prestação de serviços que não são, simultaneamente, de maior relevância técnica e valor significativo do objeto viola o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 14 da Lei 12.462/2011 (RDC) e a Súmula TCU 263”.²

Obviamente, que para fins de averiguação das parcelas de maior relevância e valor significativo da contratação, devem ser estabelecidos critérios de julgamento objetivos. Nesse sentido, verifica-se por meio de Acórdão do Tribunal de Contas da União:

“É obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha prestado serviços e fornecido bens pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993).³

¹ Súmula 263 - Tribunal de Contas da União.

² TCU – Acórdão 2474/2019 – Plenário – Relator: Ministro Benjamin Zymler – J. 04/11/2019

³ TCU – Acórdão 18144/2021 – Plenário – Rel.: André Carvallo. J. 26/10/2021.



Nem poderia ser diferente, visto que o próprio art. 5º, da Lei nº 14.133/21, estabelece como princípio das licitações públicas o julgamento objetivo:

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

Vemos, portanto, que a capacidade técnica é requisito referente **EXCLUSIVAMENTE** à empresa que pretende executar o contrato, e que deverá provar a atuação da organização e estrutura do objeto ofertado em situação anterior semelhante, demonstrando, portanto, que possui condições de enfrentar e superar problemas futuros, tudo porque perpetuou e até aprimorou a manutenção do objeto ora licitado.

Dito isso, basta apenas a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e **COMPATÍVEL, SIMILAR, EQUIVALENTE** em característica, quantidades e prazos com o objeto da licitação. **O que no caso em tela, pode ser facilmente demonstrado através de declaração ou contrato de prestação de serviço firmado com terceiros.** Vejamos o que o TCU fala sobre o assunto:

“É possível a comprovação de aptidão técnica por atestados de obras ou serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. Acórdão 2898/2012-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE.

A comprovação de habilitação técnica para execução de dada obra pode ser efetuada por meio da apresentação de atestados que demonstrem a execução de objeto do mesmo gênero e complexidade superior ao que se pretende contratar, consoante autoriza o comando contido no §3º do art. 30 da Lei 8.666/1993. Acórdão 1847/2012- Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ”. (grifo nosso)

No mesmo sentido, colhe-se de nosso Tribunal:

MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO N. 90/2021, PROMOVIDO PELO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. APONTADA IRREGULARIDADE NA APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA, EM DESCONFORMIDADE COM O EDITAL DO CERTAME. INSUBSISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE OFENSA À VINCULAÇÃO AO EDITAL E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. FLEXIBILIZAÇÃO DO ART. 43, § 3º DA LEI Nº 8.666/93, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA APRESENTAÇÃO DA



DOCUMENTAÇÃO. MANIFESTO EXCESSO DE FORMALISMO, ALÉM DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO A COMPETITIVIDADE. RESPEITO A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. LEGALIDADE DO ATO DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. ORDEM NÃO CONCEDIDA.

"O Tribunal de Contas da União privilegia o caráter competitivo do certame em detrimento de cláusula restritiva inerente ao critério da qualificação técnica da proponente, desde que, evidentemente, o atestado de qualificação técnica desponte crível e compatível com o bem jurídico vindicado no certame (TCU, Acórdão 2144/2022 - Plenário, Relator Bruno Dantas, Processo n. 013.016/2022-9, Representação (Repr), data da sessão 28-9-2022)" (TJSC, Apelação n. 5071655-97.2021.8.24.0023, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Diogo Pítsica, Quarta Câmara de Direito Público, j. 04-05-2023).

"Não é cabível excluir propostas vantajosas ou potencialmente satisfatórias apenas por apresentarem defeitos irrelevantes ou porque o 'princípio da isonomia' imporia tratamento de extremo rigor. A isonomia não obriga adoção de formalismo irracional (Marçal Justen Filho). **Não se pode perder de vista que a finalidade precípua da licitação é a escolha da contratação mais vantajosa para a Administração Pública e, para atingi-la, não pode o administrador ater-se a rigorismos formais exacerbados, a ponto de afastar possíveis interessados do certame, o que limitaria a competição e, por conseguinte, reduziria as oportunidades de escolha para a contratação** (Des. Sérgio Roberto Baasch Luz)" (TJSC, Apelação n. 0008590-72.2014.8.24.0020, rel. Des. Júlio César Knoll, Terceira Câmara de Direito Público, j. em 27/06/2023) (TJSC, Mandado de Segurança Cível n. 5037538-81.2023.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 15-08-2023). (TJSC, Mandado de Segurança Cível n. 5058437-37.2022.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 12-03-2024). (grifo nosso)

Deve ser operado por essa municipalidade, portanto, um juízo de exigência mínima para fins de comprovação da capacidade técnica, a fim de que o instrumento não se transfigure em direcionamento de competição.

V - DO REQUERIMENTO

Diante do exposto, demonstrados os requisitos e condições previstos no instrumento convocatório, a impugnante **requer a Retificação do Processo Licitatório nº 091/2024, Pregão Eletrônico nº 051/2024** postulando pela separação do objeto no que refere a contratação de licença de software de gestão em saúde e, contratação de apoio técnico consultivo em temas da saúde.

Caso o entendimento não seja admitido nesse sentido, requer seja republicado o edital, e consecutivamente suprimidas as exigências previstas nos subitens 10.1.4.2.1 e 10.1.4.2.2, observando o caráter competitivo do certame, de modo que a apresentação de



uma declaração ou contrato de prestação desse serviço por intermédio de terceiros, supra essa exigência solicitada.

Não havendo outra posição a adotar e acreditando no bom-senso e na moralidade pela qual é conhecida essa Administração, é certo que esta impugnação deverá ser acatada, evitando assim, a promulgação de procedimento licitatório que não atende aos princípios da isonomia, legalidade e competitividade.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Joaçaba (SC), 12 de agosto de 2024.

CELSO ANTONIO
BEVILAQUA:294789
52900

Assinado de forma digital por CELSO ANTONIO
BEVILAQUA:29478952900
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC SOLUTI Multipla v5,
ou=09461647000195, ou=Videoconferencia,
ou=Certificado PF A1, cn=CELSO ANTONIO
BEVILAQUA:29478952900
Dados: 2024.08.12 09:51:13 -03'00'
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2024.002.20991

INOVADORA SISTEMAS DE GESTÃO LTDA
Celso Antonio Bevilaqua
Presidente