

## SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE – ESTADO DO PARANÁ

### Pregão Eletrônico 141/2023

**Objeto:** Contratação de uma empresa especializada na implantação de um sistema de gestão de saúde integrada, locação de hospedagem em nuvem (*datacenter*), aquisição de licenciamento anual de direito de uso de *software* de sistemas e gerenciadores de banco de dados, com gestão e treinamentos executados pela própria empresa, conforme especificações contantes do Edital e de acordo com a solicitação da Secretaria Municipal de Saúde.

**MOZART MENDES BESSA**, brasileiro, casado, advogado, CPF 293.372.568-19, RG 34.371.945-9, SSP/SP, OAB/SP 262.273, domiciliado na Av. Salvador Markowicz, 135, sala 406, Jardim São José, Bragança Paulista/SP, CEP 12916-400, [mozart@mendesbessaadvogados.com.br](mailto:mozart@mendesbessaadvogados.com.br), vem, respeitosamente apresentar

### IMPUGNAÇÃO COM PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DE SESSÃO PÚBLICA DO CERTAME

em desfavor do **Edital do Pregão Eletrônico 141/2023**, promovido pelo Município de Fazenda Rio Grande, de acordo com os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.



## 1) CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao analisar os termos do Edital, é patente a existência de ilegalidades no seu bojo, ilegalidades essas que devem ser retificadas, a fim de que o pregão guarde relação direta com as leis e os princípios que norteiam o Direito Administrativo, em especial o da Competitividade e o da Proposta Mais Vantajosa para a Administração Pública.

Em conformidade com a Lei Federal 8.666/93, que instituiu as normas para licitações e contratos administrativos, aos agentes públicos não é permitida a prática de atos tendentes a restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, nos termos do que prevê o seu art. 3º:

Art. 3º A **licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do juízo objetivo e dos que lhes são correlatos.**

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

I - admitir, prever, **incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, **da sede** ou domicílio dos licitantes **ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991. (Original sem grifos).



Nesse sentido, o edital e seus anexos devem ser constituídos, bem como analisados diante das obrigações impostas pela legislação em vigor.

## **2) DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

O item 8.1 do Edital estabelece que qualquer cidadão poderá impugnar o instrumento convocatório até o terceiro dia útil que anteceder a abertura do certame.

A regra para contagem dos prazos previstos na Lei Federal 8.666/93 está prevista em seu art. 110, nos seguintes termos:

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Assim, considerando-se que a data fixada para o recebimento das propostas é o dia 22.01.2024 e que esta data será o início da contagem do prazo, o dia 19.01 será o primeiro dia útil, sendo, portanto, o dia 17.01 é a data limite para a apresentação da impugnação.

Nessa linha, conclui-se que a presente peça impugnatória é tempestiva.

## **3) DAS ILEGALIDADES E IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS**

### **3.1) Da omissão quanto ao valor máximo da licitação**

Os itens 9.6.2 e 10. 4 do Edital preveem que:



9.6.2. As propostas **acima do preço máximo definido no ANEXO I** do Edital poderão ser classificadas para fase de lances, observando o item 11.6 deste Edital.

[...]

10.4. Será **desclassificada a proposta com valor superior ao preço máximo fixado.**

Vê-se, portanto, que o Edital prevê a desclassificação das propostas com valor superior ao máximo definido no Anexo I. Ocorre que o Anexo I não possui qualquer previsão acerca do preço máximo, o que impede o julgamento objetivo das propostas, que se configura em um dos princípios basilares do procedimento licitatório, previsto no art. 3º da Lei Federal 8.666/1993, já transcrito anteriormente.

A tabela descritiva dos itens de serviço que se pretende contratar encontra-se assim prevista no Termo de Referência – Anexo I do Edital:

4. DESCRIÇÃO DO OBJETO:			
ITEM	DESCRIÇÃO	TIPO	QUANTIDADE
01	Sistema de Gestão em Saúde Pública Integrada (conforme Termo de Referência)	Mês	12
02	Implantação, instalação e treinamento dos usuários	Serviço	01
03	Serviço de suporte técnico (conforme Termo de Referência)	Mês	12

Nesse contexto, resta devidamente demonstrada a omissão do preço máximo, que deveria estar expresso no Termo de Referência – Anexo I, conforme preveem os itens 9.6.2 e 10. 4 do Edital, o que impede o julgamento objetivo das propostas das licitantes e constitui ilegalidade que acarreta a nulidade do certame.



Sobre o assunto, o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais é no seguinte sentido:

EMENTA: DENÚNCIA — PREFEITURA MUNICIPAL — PREGÃO PRESENCIAL — EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA À AMPLA PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS — IMPROCEDÊNCIA — APRESENTAÇÃO DO CERTIFICADO DE GARANTIA DO FABRICANTE EXIGIDA APENAS AO LICITANTE VENCEDOR — **AUSÊNCIA NO EDITAL DE INDICAÇÃO DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS — IRREGULARIDADES — DESCUMPRIMENTO DAS LEIS 10.520/02 E 8.666/93** — DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE — MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

1) A exigência de apresentação do certificado de garantia apenas pelo licitante vencedor não configura restrição à competitividade, sendo lícita tal exigência, a fim de se assegurar a boa execução do objeto licitado.

2) **O valor estimado da contratação deve constar do edital como condição indispensável para o julgamento das propostas sendo, também, imprescindível para que os interessados apresentem propostas mais adequadas ao interesse público.**

3) A regularidade do instrumento convocatório depende da presença do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, seja como parte integrante do termo de referência, seja como anexo integrante do edital, não bastando a Administração realizar as cotações de preços no mercado.

4) Julga-se procedente em parte a Denúncia e **aplica-se multa aos responsáveis.**

5) Determina-se o arquivamento dos autos após cumpridos os procedimentos regimentais.

(MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Primeira Câmara. Denúncia n. 838.976. Relator: cons. Adriene Andrade. Sessão de 6 mai. 2012). (Original sem grifos).



### **3.2) Das obscuridades e omissões quanto à exigência de suporte local e técnico residente**

A descrição analítica dos serviços prevista no item 4.2 do Termo de Referência, prevê, na descrição do “Módulo 19 - Manutenção do Sistema”, que:

A CONTRATADA deve fornecer serviços de manutenção preventiva, corretiva, emergencial e evolutiva, **bem como os serviços de suporte técnico remoto**, todos definidos a seguir. (Original sem grifos).

Mais adiante, o **item 19.6** do Termo de Referência prevê a necessidade de prestação de suporte técnico local:

#### **19.6. SUPORTE LOCAL:**

**O Serviço de Manutenção e Suporte Técnico é realizado preferencialmente off-site.** Contudo, quando não for possível ou plausível a realização das atividades de Suporte Técnico Remoto, a CONTRATADA deverá realizar o **Suporte Técnico Local**, on-site. Os serviços de suporte técnico no local objetivam garantir o funcionamento ininterrupto do sistema, para atendimento das necessidades. (Original sem grifos).

Por outro lado, o item 3, relativo à descrição sintética dos serviços, do Termo de Referência prevê, no **subitem 3.7**, a necessidade de “**Disponibilização de um técnico residente para atender as demandas da área**”.

Destaca-se, ainda, que a tabela descritiva dos serviços já transcrita no subitem 3.1 desta Impugnação, não tem qualquer previsão acerca do técnico residente.

Nesse contexto, são inquestionáveis a obscuridade e a omissão quanto aos serviços de suporte técnico, visto que da interpretação dos dispositivos do Edital acima citados



não se pode concluir se haverá ou não necessidade de disponibilização de um técnico residente, na medida em que não há qualquer previsão de quantidades, condições e valores, bem como não se pode compreender se os serviços de suporte local diferem ou não dos serviços do técnico residente.

Tais omissões e obscuridades impedem a formulação de proposta pelas licitantes e ferem o disposto no art. 7º, § 2º, II e §§ 4º e 6º, da Lei Federal 8.666/93, que prevê expressamente que:

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 seqüência:

[...]

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

[...]

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

[...]

**§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.**

[...]

**§ 6º A infringência do disposto neste artigo IMPLICA A NULIDADE DOS ATOS OU CONTRATOS REALIZADOS e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.** (Original sem grifos).

Com isso, fica evidente que o Edital deixou de observar o que está previsto na legislação o que implica a nulidade dos atos, caso não sejam devidamente retificados.



### **3.3) Das omissões quanto aos serviços de manutenção evolutiva**

O item 19.4 do Termo de Referência define os serviços de manutenção evolutiva conforme segue:

#### **19.4. MANUTENÇÃO EVOLUTIVA:**

Compreende as adequações funcionais, reestruturação de programas, revisões conceituais legais, estruturais e melhorias do sistema oferecidas pela CONTRATADA ou solicitadas pelo CONTRATANTE quando necessário. (Original sem grifos).

Tal definição estabelece que além das atualizações normais do sistema que são disponibilizadas a todos os usuários, assim entendidas aquelas referentes às atualizações para atender às alterações das legislações federal e estadual, bem como aquelas referentes às melhorias evolutivas, haverá a necessidade de que a empresa a ser contratada desenvolva customizações solicitadas pelo Contratante sem custos adicionais.

Ocorre que tal obrigação impede a formulação de propostas pelas licitantes, na medida em que o desenvolvimento de customizações, a depender da sua complexidade, pode envolver custos elevados e que não podem ser dimensionados, tendo em vista que sequer há previsão de quantidades, mencionando-se apenas “quando necessário”.

Diante disto, fica claro que o edital viola flagrantemente o disposto no art. 7º, § 2º, II e §§ 4º e 6º, da Lei Federal 8.666/93, o que implica a nulidade do certame caso não sejam realizadas as retificações necessárias.



### 3.4) Da omissão quanto ao serviço de treinamento

O objeto do Edital contempla o serviço de treinamento dos profissionais que farão uso do sistema de gestão de saúde.

Dentre as regras citadas, o Edital estabelece um prazo específico para a realização do treinamento para cada local descrito, conforme segue:

#### 7. DA IMPLEMENTAÇÃO

A implantação compreende em realizar a ativação técnica dos sistemas na rede municipal de saúde, a migração e/ou importação dos dados aproveitáveis existentes, as configurações e parametrizações iniciais, eventuais ajustes e adaptações e os treinamentos em todas os locais descritas no item 5. A configuração e parametrização visam à carga de todos os parâmetros inerentes aos processos em uso e que atendam a legislação Municipal, Estadual e Federal. Deve atender as seguintes regras gerais:

- v. Sobre a implementação/treinamento nos locais descritos no item 5, segue abaixo a sequência a prazo para a realização da implementação:
- a. Unidade de Pronto Atendimento – 5 (cinco) dias
  - b. Unidades Básicas de Saúde – 10 (dez) dias
  - c. Secretaria Municipal de Saúde
    - i. Assistência Farmacêutica – 2 (dois) dias
      - 1. Farmácia Central
      - 2. CAF
    - ii. Vigilância em Saúde – 1 (um) dia
      - 1. Vigilância Sanitária
      - 2. Vigilância Epidemiológica
      - 3. Vigilância Ambiental
      - 4. Saúde do Trabalhador
    - iii. Administração – 2 (dois) dias
      - 1. Faturamento
      - 2. Regulação
      - 3. Ouvidoria
      - 4. Transporte
  - d. Divisão de Saúde Mental<sup>1</sup>



- i. Consultórios integrados
- ii. Centro de Atenção Psicossocial – CAPS
- e. Consultório de Atendimento Especializados<sup>1</sup>
- f. Academia da Saúde<sup>2</sup>
- g. Consultório de Fisioterapia<sup>2</sup>

1 – implantação no mesmo dia

2 – implantação no mesmo dia

Ocorre que o Edital é omissivo quanto à quantidade de profissionais que serão deverão treinados em cada unidade de saúde, o que impede a correta formulação da proposta pelas licitantes, na medida em que não há como dimensionar a quantidade de profissionais a serem disponibilizados para a realização dos treinamentos no prazo estabelecido.

O art. 40, VIII, da Lei Federal 8.666/93 é claro quando dispõe sobre o assunto, conforme segue:

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:

[...]

**VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;** (Original sem grifos).



Nesse prisma, infere-se a importância de tal informação para o adequado levantamento técnico pelas licitantes, para que possam avaliar e dimensionar a disponibilidade e quantidade de profissionais para a realização dos treinamentos dentro do prazo estabelecido no instrumento convocatório.

### **3.5) Da omissão de informações essenciais aos serviços de implantação**

O item 7, *iv*, do Termo de Referência estabelece que “a migração de informações constantes em sistema de terceiros deverá estar importada num prazo de 10 (dez) dias a partir da assinatura do contrato”.

É sabido que para viabilizar a migração de dados de um sistema para outro, deverá ser disponibilizado o dicionário de dados, que é um elemento essencial à correta conversão dos dados. Entretanto, o Edital é omissivo quanto à disponibilização do dicionário de dados, quanto ao formato em que a base de dados será disponibilizada, bem como ao prazo para o fornecimento delas.

Nesse contexto, resta claro que tal omissão fere ao disposto no art. 4º, VIII, da Lei Federal 8.666/93, já citado anteriormente.

### **3.6) Da restrição à competitividade do certame face à exigência de atendimento a 100% das especificações técnicas na prova de conceito**

O Termo de Referência descreve 1.651 (mil seiscentos e cinquenta e uma) especificações técnicas do sistema de



gestão de saúde, as quais serão avaliadas em Prova de Conceito que será realizada em duas fases, sendo a primeira composta por itens obrigatórios os quais deverão 100% ser atendidos, e a segunda, composta por itens classificatórios, os quais deverão ser 95% atendidos.

Do exposto, constata-se evidente a restrição à competitividade do certame, considerando as centenas de especificações técnicas, das mais complexas inclusive.

Outrossim, observa-se que há itens que constam no Termo de Referência, mas não são contemplados na apresentação da Prova de Conceito, seja na primeira ou na segunda fase, como os que seguem:

- *O sistema deverá possuir segurança de acesso através de conexão por HTTPS em todos os acessos dos usuários;*
- *O sistema deverá permitir a visualização em url específica e de acesso público (sem login), da situação dos serviços oferecidos, como disponibilidade e status em tempo real, através dos informativos de: operacional, em manutenção, desempenho degradado, interrupção parcial, interrupção importante;*
  - *O sistema deverá permitir ao usuário efetuar o login através de usuário e senha;*
  - *O sistema deverá permitir ao usuário efetuar o login através da sua biometria;*
  - *O sistema deverá permitir ao usuário efetuar o login através do certificado digital;*



- O sistema deverá possuir mecanismo de recuperação de senha através do envio de um PIN para o telefone celular do usuário e/ou e-mail;
- O sistema deverá permitir adicionar permissões de acesso especial conforme o perfil do usuário cadastrado, ativando ou não.

Nesse sentido, não há como saber qual será o critério de julgamento para itens que constam no Termo de Referência e não estão previstos na Prova de Conceito.

É necessário ressaltar que o Tribunal de Contas de Estado do Paraná, no ano de 2023, suspendeu licitação do Município de Medianeira que estabeleceu a necessidade de comprovação de 100% das especificações técnicas na Prova de Conceito, conforme notícia veiculada no dia 16 de fevereiro em seu site oficial, no seguinte link:  
<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/suspensa-licitacao-de-medianeira-para-licencas-de-sistemas-de-gestao/10261/N>



Nesse contexto, diante do consolidado entendimento dos Tribunais de Contas e visando obter uma conciliação entre os interesses da Administração e a garantia de competitividade ao certame, especialmente para impedir uma paralisação indesejada da licitação, deve ser determinada a mudança da forma de julgamento das especificações técnicas de molde a se estabelecer um padrão mínimo aceitável de 80% das características mínimas, estabelecendo-se um prazo não inferior a 120 dias para a entrega dos 20% restantes, de forma a não se favorecer, ainda que sem intenção, qualquer fornecedor do mercado.

### **3.7) Da ausência de previsão acerca da lei geral de proteção de dados - LGPD**

A Lei Federal 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), vigora desde agosto de 2020 e determina que empresas privadas e entes públicos que coletam dados pessoais, sejam eles de clientes, fornecedores ou funcionários, precisam realizar o tratamento dos respectivos dados.

Nesse sentido, a referida lei tem como intuito garantir a proteção das informações dos cidadãos que são armazenadas e tratadas pelas empresas privadas e órgãos públicos, unificando regras já existentes na legislação brasileira.

Para tanto, a LGPD impôs à Administração Pública o dever de adequar suas práticas de tratamento de dados pessoais sob o manto da privacidade, dedicando seu Capítulo IV integralmente à regulação do tratamento de dados pelo Poder Público.



Em relação às licitações e contratações públicas, a LGPD aponta para o dever específico da Administração Pública de avaliar o conteúdo de documentos e informações que contenham dados pessoais que serão exigidos como condição para participar do certame ou ser contratado e de justificar a exigência de documentos que não sejam de apresentação obrigatória por força de Lei.

Logo, a LGPD aplica-se às empresas de todos os setores da economia e principalmente à administração pública e àqueles que com ela firma contratos, sendo obrigatório que realizem o tratamento de dados pessoais, independentemente do meio (físico ou digital), do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados.

Nesse sentido, considerando que o objeto da licitação trata da contratação de um sistema de gestão de saúde, onde serão tratados dados considerados sensíveis, bem como outros dados referentes a todos os usuários do sistema de saúde do município, a aplicação da LGPD torna-se indispensável, pois, garantirá a segurança das informações que integrarão o objeto da contratação.

O C. STJ posiciona-se sobre o tema, seguindo a inteligência do art. 3º da referida Lei, em seu sítio eletrônico (<https://www.stj.jus.br/sites/portalm/Leis-e-normas/lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd>), nos seguintes termos:

A LGPD é aplicável a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país no qual estejam localizados os dados, desde que a operação de tratamento de dados seja realizada no Brasil; a atividade de tratamento tenha



por objetivo a oferta de bens ou serviços ou o manejo de dados de indivíduos localizados no país; ou, ainda, que os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados em território nacional.

Não há dúvidas de que os órgãos públicos são obrigados a se adequarem à LGPD e, conseqüentemente, têm que estabelecer que as empresas selecionadas nos ditames licitatórios também estejam conformadas com essa legislação para poder executar o objeto dos contratos.

Vale citar que, por exemplo, que por tratar-se de um sistema de gestão de saúde, a empresa vencedora deverá manipular dados de Crianças e Adolescentes, sendo que a LGPD dedica Seção exclusiva para o tema, sendo previsto na Seção III, Do Tratamento de Dados Pessoais de Crianças e de Adolescentes a obrigatoriedade de se realizar a segurança de tais informações.

Portando, indiscutível a obrigatoriedade da aplicação das regras contidas na LGPD para os entes Públicos e empresas privadas, sobretudo para aquelas que mantêm estreito relacionamento junto à Administração Pública, desta forma **deverão ser adotadas as providências necessárias para que o Edital seja adequado aos termos da referida legislação.**

#### **4) DOS PEDIDOS E DOS REQUERIMENTOS FINAIS**

Diante de todo o exposto, REQUER a suspensão cautelar do Edital, para que seja o mesmo revisto e adequado às exigências legais, possibilitando à Administração Pública a estrita observância dos Princípios da Economicidade, Isonomia,



Competitividade e Legalidade, bem como a primazia do interesse público.

Por consequência, é de rigor o estabelecimento de **novo prazo para abertura da sessão**, eis que as alterações aqui pleiteadas certamente afetarão diretamente a formulação das propostas.

Assim, requer **SUSPENSÃO imediata do certame**, até julgamento definitivo do presente, a fim de que se evitem danos irreparáveis ou de difícil reparação ao Erário, bem como envio do presente pleito ao Tribunal de Contas.

Termos em que,  
pede deferimento.

Bragança Paulista, 17 de janeiro de 2024.

*[assinatura digital]*

**Mozart Mendes Bessa**

**OAB/SP 262.273**





Verifique este documento

## CERTIFICADO DE AUTENTICIDADE

Documento assinado digitalmente em conformidade com a Lei Federal nº 14.063/2020. Sua autenticidade pode ser confirmada por meio do código QR acima ou acessando o endereço <https://assinador.aasp.org.br/#/valida/7153-4655-8492-6064>.

**Código de verificação do documento**  
**5JHsJ**

### Informações do documento:

Título: **IMPUGNAÇÃO FAZENDA RIO GRANDE - Pregão Eletrônico 141/2023**  
Data de criação: 17/01/2024 16:18:47 Criado por: MOZART MENDES BESSA

### Signatário(s):

Nome: MOZART MENDES BESSA; CPF: 293.372.568-19; Data de nascimento: 15/08/1981; Data de assinatura: 17/01/2024 16:19:18; E-mail confirmado: [contato@mendesbessaadvogados.com.br](mailto:contato@mendesbessaadvogados.com.br);  
Endereço de internet: 186.195.236.126; Localização geográfica: -22.921216,-46.5371136