

## ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE PEREIRO - CE

**Resumo:** Existem patentes ilegalidades no presente edital, contrariando a Lei de Licitações, violando jurisprudências do TCE/SP.



Pregão Eletrônico nº 1712.01/2024;

Licitante: **Município De Pereiro - Secretaria De Saúde E Saneamento**

Data da Abertura da Sessão: 03 de janeiro de 2025.

**VANDERLÉIA DE CAMARGO GARCIA**, brasileira, advogada, inscrita no CPF sob o nº 167.343.108-92, portador do RG nº 27.374.967-5, nascido em 06/02/1977, residente e domiciliado na Rua Professor Antônio Rodrigues Claro Sobrinho, 230, Sorocaba/SP, CEP 02924-000, telefone (15) 97549-4294, e-mail: leiagarcia@adv.oabsp.org.br, vem respeitosamente apresentar:

### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL COM PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME**

Em face do Pregão Eletrônico nº 1712.01/2024, promovido pela Município De Pereiro - Secretaria De Saúde E Saneamento, inscrita no CNPJ sob o nº 7.570.518/0001-00, com sede Rua Marta Silveira Maciel, nº 04 – Centro – Pereiro – CE, de acordo com os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

### **BREVE SÍNTESE DOS FATOS**

Está prevista para o dia 03 de janeiro de 2025, às 09h, a sessão pública para o Pregão Eletrônico nº 1712.01/2024, a ser realizada no portal [www.bll.org.br](http://www.bll.org.br).

A licitação tem como objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença de uso de sistema informatizado integrado de gestão em saúde pública. Incluindo os serviços de implantação, manutenção, atualizações periódicas, suporte técnico, treinamento de usuários, geração de indicadores de saúde,

orientação para o uso adequado das informações e monitoramento da utilização do sistema para os blocos de atenção básica, média e alta complexidade, além de vigilância em saúde, para atender às necessidades da secretaria de saúde e saneamento do município de Pereiro/CE.



Todavia, o edital apresenta irregularidades que afrontam os princípios da legalidade e da competitividade, ao impor condições que restringem a participação e introduzir exigências incompatíveis com a norma.

Tais inconsistências motivam a impugnação dos seus termos.

### **PRIMEIRA ILEGALIDADE: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO PARA PROVA DE CONCEITO**

#### **Contrariedade a entendimento jurisprudencial pacificado**

Preliminarmente, é indispensável que haja previsão no Edital de como será realizada a Prova de Conceito (PoC), o que deve ser atendido, bem como as condições para a aprovação e/ou reprovação do sistema quando da sua análise.

O presente instrumento convocatório prevê a realização da Prova de Conceito. No entanto, observemos o trecho destacado (item 4, subitem 4.12 da pag 28):

4.12 Das especificações obrigatórias do sistema de gestão de saúde municipal: Será exigido, no ato da prova de conceito que a empresa proponente execute as funcionalidades obrigatórias constantes no anexo II, seguindo rigorosamente a ordem sequencial apresentada no documento. É fundamental que todas essas funcionalidades e requisitos estejam integrados ao sistema. Destaca-se que a licitante convocada para a prova de conceito precisa atender integralmente a todas as características e funcionalidades exigidas. Caso não cumpra esses requisitos, será convocada a próxima colocada, respeitando a ordem de classificação da licitação. A prova de conceito ocorrerá em uma única sessão, sem possibilidade de prorrogação para ajustes técnicos.

O edital determina, em suma, que a licitante vencedora deverá demonstrar, durante o teste de conformidade, o atendimento de 100% dos itens funcionais marcados como "obrigatórios" previstos no Termo de Referência (inserir trecho do edital).

Não houve fixação de critérios objetivos para o teste de conformidade da solução, considerando a exigência desarrazoada da demonstração integral dos itens previstos no Termo de Referência.



É incompreensível exigir a demonstração prática integral de centenas de itens e subitens, se afastando por muito da razoabilidade, tendo em vista a imensa quantidade de funcionalidades a serem observadas.

Nesse contexto, abre-se margem para decisões baseadas na discricionariedade da Autoridade Competente, bem como da Comissão Técnica de Licitações, em flagrante afronta aos preceitos da legalidade e do julgamento objetivo, consagrados pelo artigo 374 da Carta Republicana de 1988, assim como à jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União:

Tribunal Pleno Acórdão nº 2625/2008

representação. pregão eletrônico. possíveis irregularidades. pedido de medida cautelar. oitiva prévia. diligência complementar. revogação do certame. perda de objeto. conhecimento. determinação. ciência aos interessados. arquivamento.

“9.2. determinar ao CNPq que, em futuros processos licitatórios que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, documente os procedimentos que atestaram a avaliação e a homologação ou rejeição do objeto licitado, atentando para a descrição dos roteiros e testes realizados e sua vinculação com as características técnicas e funcionalidades desejadas, em obediência aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, bem como da publicidade e da motivação (...)”

Brasil, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2932/2009 – Plenário – Min. Relator: André de Carvalho – Data da Sessão: 02/12/2009

Decerto, o edital deve contemplar um roteiro de demonstração, que indique expressamente quais funcionalidades serão demonstradas, sob pena de desclassificação, sendo que as funcionalidades eleitas devem ser aquelas suficientes para comprovar que o produto está apto a atender às necessidades da Administração.

Evita-se, assim, a demonstração exaustiva de todas as funcionalidades requeridas, a qual pode comprometer a competitividade do certame.

Nessa esteira, temos o entendimento desta Corte de Contas em relação ao tema:

Tribunal Pleno Processo nº 011210.989.22-4



exame prévio de edital. licitação. pregão presencial. licença de uso de software. prova de conceito. subjetividade na exigência. requisição de 100% das funcionalidades. falta de critérios objetivos para avaliação. procedência parcial.

"2.4. A sobredita situação é agravada pela exigência de atendimento a 100% das funcionalidades quando da eventual demonstração do sistema. Além de desarrazoada, tal regra editalícia confronta reiteradas decisões desta Corte no sentido de que deve ser solicitada apenas a apresentação do essencial à análise do produto ofertado, mediante condições e parâmetros claramente definidos no edital, inexistentes no caso. Conforme mencionado na decisão liminar que paralisou o certame, o item 6.4 do Termo de Referência estabelece que "a prova de conceito representa a execução de um conjunto pré-definido de verificações quanto ao conhecimento dos serviços", mas não há no instrumento convocatório qualquer indicação do mencionado conjunto, obrigando que todas as licitantes estejam preparadas para apresentar a totalidade das funcionalidades, causando ônus desnecessário à participação no torneio. Nesse cenário, o edital deve estabelecer critérios objetivos para a avaliação do software, com a indicação de requisitos mínimos que deverão ser apresentados, sobretudo com a expressa indicação do 'conjunto pré-definido de verificações', e em prazo razoável para seu atendimento."

(Brasil, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo nº 011210.989.22-4 – Plenário – Relator Conselheiro: Sidney Estanislau Beraldo – Data da Sessão: 25/05/2022)

É fundamental buscar um equilíbrio entre a garantia da qualidade e a promoção de uma concorrência justa.

Neste cenário, é indispensável a adoção de critérios que estejam em conformidade com os princípios da administração pública. Tais princípios são fundamentais para garantir uma gestão transparente, justa e voltada para o interesse público. O da impessoalidade, por exemplo, demanda que as decisões sejam pautadas por critérios objetivos, sem favorecimentos ou discriminações.

Vejamos, ainda nesse sentido, a jurisprudência do TCE-SP:



Tribunal Pleno Processo nº 026346.989.20-5

exame prévio de edital. pregão. contratação de empresa especializada para prestação de serviços e fornecimento de sistemas e tecnologias de modernização administrativa de governança corporativa. modalidade inadequada para o objeto licitado – vício de origem. prova de conceito – condições para realização. incongruências. ausência de informações. anulação. procedência parcial.

1. É irregular a adoção da modalidade pregão para o objeto pretendido, por demandar atividades que fogem ao conceito de serviços comuns; 2. Devem ser disponibilizadas todas as informações necessárias à formulação de propostas; 3. A prova de conceito deverá selecionar para demonstração apenas os recursos técnicos essenciais da solução proposta, definindo objetivamente os critérios de avaliação e divulgando previamente a composição da Comissão responsável pela avaliação dos sistemas." Brasil, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processos nº TC-026346.989.20-5, TC-026370.989.20-4 e TC-026453.989.20-4 – Plenário – Relator Conselheiro: Dimas Carvalho – Data da Sessão: 24/02/2021

A Contratante deve promover uma abordagem exequível, como a adoção de uma pontuação mínima razoável ou uma avaliação qualitativa das propostas, poderá garantir a participação de empresas qualificadas, sem comprometer a qualidade do serviço contratado.



De rigor, portanto, a readequação das condições da prova de conceito, para que estas estejam ajustadas à efetiva e correta análise do sistema ofertado, sem se tornar uma condição de restrição à competitividade da licitação ou tampouco criar uma subjetividade indevida para o julgamento proposta vencedora.

## **SEGUNDA ILEDALIDADE: VEDAÇÃO NÃO FUNDAMENTADA À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS**

Manifesta contrariedade aos artigos 15 e 18, inc. IX, da Lei nº 14.133/21

A participação de empresas reunidas em consórcios passou a ser regra em procedimentos licitatórios, sendo entendimento pacífico dos Tribunais de Contas e, posteriormente, devidamente positivado pela legislação de regência, de que a opção pela vedação pressupõe a apresentação de justificativa fundamentada e razoável para sua validade.

No regime da Lei nº 14.133/2021, portanto, a regra é a admissão à participação dos consórcios, afastável tão somente mediante justificativa, senão vejamos:

Art. 15 da Lei nº 14.133/21

“Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio (...)”

Pelo disposto no caput do Art. 15, da Lei de Licitações e Contratos, em regra, será admitida a participação de consórcios, salvo expressa vedação no edital e mediante devida justificativa nos autos do processo licitatório, que engloba desde o Estudo Técnico Preliminar (ETP), até o Edital de Licitação publicado.

No entanto, em análise ao edital, constata-se que este não prevê quaisquer justificativas acerca da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, conforme extrai-se do próprio instrumento convocatório ora combatido, mais precisamente do “item 2.0”, “subitem 2.1.2.”, à página 04:



## 2.0- DAS RESTRIÇÕES E CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

### 2.1- RESTRIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E CONDIÇÕES:

2.1.1- Não poderá participar empresa declarada inidônea ou cumprindo pena de suspensão, que lhes tenham sido aplicadas, por força da Lei de Licitações.

2.1.2- ~~Empresas concomitantes que estejam reunidas em consórcio e sejam controladoras coligadas ou subsidiárias entre si, e Empresas estrangeiras que não apresentem os documentos equivalentes aos aqui exigidos;~~

Logo, em consonância com a legislação vigente, para se vedar a participação de consórcio, o ente licitante deve explicitar, fundamentadamente, sua decisão, em especial, o porquê, naquele certame específico, a possibilidade de reunião em consórcio não é a mais consentânea com os princípios licitatórios previstos no artigo 11 da referida Lei, notadamente, o Princípio do Resultado Mais Vantajoso:

Art. 11, da Lei nº 14.133/21

"O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (...)

O processo licitatório foi desmembrado em fases pela Lei nº 14.133/21. O inciso I do Artigo 17, estabelece que a primeira etapa do procedimento licitatório é a fase preparatória.

Por conseguinte, o Art. 18 da referida lei, discorre a estruturação dessa fase, contemplada pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, indicando as informações que precisam ser definidas, sobretudo, a necessidade de justificativa ao que se refere a participação no processo licitatório de empresas reunidas em consórcio:

Art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/21

"A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como



abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;”

Logo, resta caracterizada evidente contrariedade à Lei nº 14.133/2021, uma vez não haver vedação motivada e fundamentada à participação de empresas em consórcio, ora na redação do ato convocatório (Art. 15, caput), ora durante a fase preparatória da Contratação (Art.18, inciso IX).

Ademais, o entendimento recente do TCE-SP ressalta o disposto no Artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, consoante ao voto exarado pela Excelentíssima Conselheira Cristiana de Castro Moraes, nos autos do Processo TC nº 010182.989.24-4:

Tribunal Pleno Processo nº 010182.989.24-4

pregão eletrônico. prestação de serviços para implantação de sistema integrado de gestão de assistência social e organização da sociedade civil. vedação de subcontratação e empresas reunidas em consórcio. ausência de fixação de prazo para a realização da prova de conceito. procedência parcial.

“De plano, verifica-se que os serviços colocados em disputa abrangem o licenciamento de software e aqueles necessários à implantação, hospedagem e operacionalização do sistema integrado, sem possibilitar, todavia, a subcontratação e a participação de empresas reunidas em consórcios.

Na esteira da análise empreendida pelo órgão técnico deste Tribunal, considerando que “nem todo fornecedor de software dispõe de infraestrutura própria para a respectiva hospedagem, nos moldes pretendidos”, a manutenção do ato convocatório, da forma como delineada pela Municipalidade, pode resultar na

6



restrição do universo de competidores, devendo, portanto, o instrumento ser aprimorado a fim de possibilitar, ao menos, a subcontratação dos serviços de hospedagem.

De outra banda, a participação de empresas reunidas em consórcio, passou a ser a regra, de acordo com o artigo 15 da Nova Lei de Licitações, de modo que a opção da Administração em vedar tal possibilidade deve ser devidamente justificada no processo licitatório.

(...)

Ante o exposto, nos estritos limites dos aspectos tratados, meu voto considera parcialmente procedente a representação, determinando à Prefeitura Municipal de Piracicaba que reformule o edital do Pregão Eletrônico n.º 182/2024, a fim de:

a) permitir a subcontratação dos serviços de hospedagem, dispondo, ainda, sobre a possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, sendo que, em caso de vedação, as justificativas deverão constar do processo administrativo licitatório;"

Brasil, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Exame Prévio de Edital – Processo TC nº 010182.989.24-4 – Plenário – Cons. Relatora: Cristiana de Castro Moraes – Data da Sessão: 29/05/2024.

Deste modo, não cabe ao órgão licitante contrapor-se a algo conjecturado pela própria Lei, tendo em vista que para rejeitar a participação de empresas consorciadas, deve-se observar o Princípio da Motivação e da Razoabilidade.

Diante disto, seguindo os ditames da Lei nº 14.133/21, da jurisprudência e da consequente aplicação do Princípio da Motivação, forçoso a devida retificação e readequação legal do instrumento convocatório, no que concerne à participação ou não de empresas reunidas em consórcio.

**TERCEIRA ILEGALIDADE: DA VIOLÊNCIA AO DIREITO DE PETIÇÃO - PRAZO LIMITE PARA IMPUGNAÇÃO ESTABELECIDO EQUIVOCADAMENTE**

Contrariedade ao Artigo 164, §único, da Lei nº 14.133/21



Ab initio, Nobres Julgadores, verifica-se no item xx do presente instrumento convocatório, a previsão de que as impugnações sejam protocolizadas em até 03 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, por meio de campo próprio no sistema em que será realizada a licitação.

O próprio Sistema do Portal de Compras Públicas, determinou que o prazo derradeiro para os interessados protocolarem pedido de impugnação e esclarecimento se esgotaria exatamente no dia 30 de dezembro de 2024. No entanto, somente até às 00h00:

<b>PROMOTOR</b>	<b>Nº EDITAL</b>
MUNICÍPIO DE PEREIRO	1712.01/2024
<b>FASE</b>	<b>CONDUTOR</b>
RECEPÇÃO DE PROPOSTAS	ERMILSON DOS SANTOS QU
<b>PUBLICAÇÃO</b>	<b>INÍCIO REC. PROPOSTA</b>
18/12/2024 09:19	18/12/2024 09:30
<b>FIM IMPUGNAÇÃO</b>	<b>FIM ESCLARECIMENTOS</b>
30/12/2024 00:00	30/12/2024 00:00

Objetivamente, o limite para impugnação deveria ser às 23h59 (vinte e três horas e cinquenta e nove minutos) do dia 30 de dezembro.

Ademais, Excelentíssimos Conselheiros, a Legislação de regência é cristalina ao estabelecer a contagem dos prazos em dias, e não em horas, sendo este entendimento devidamente sedimentado pelo Tribunal de Contas da União, in verbis:

Primeira Câmara  
Acórdão nº 1278/2006

representação. erro na contagem de prazo para impugnação. cumulação indevida de exigências de qualificação econômico-financeira. inconsistência entre o edital e a minuta de contrato.



razoabilidade da justificativa para o não parcelamento e de  
gência de comprovação de capacidade de desempenho de ati-  
vidade compatível com o objeto da licitação. procedência parcial.  
determinações. ciência da deliberação. arquivamento.

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reuni-  
dos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator,  
em:

(...)

9.3.3.1. proceder a contagem dos prazos legais atinentes às lici-  
tações em dias, e não em horas, nos termos do art. 110 da Lei  
nº 8.666/93 e do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, emitindo de-  
cisão formal sobre as questões apresentadas, em atenção ao  
disposto no art. 18, §1º, do Decreto nº 5.450/2005;”

Brasil, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2625/2008 –  
Plenário – Ministro Relator: Raimundo Carreiro – Data da Ses-  
são: 19/11/2008

Desta feita, configura-se ilegalidade que contamina todo o processo  
licitatório, ensejando evidente restrição ao caráter competitivo do certame.

Portanto, de rigor a suspensão imediata da presente licitação, bem  
como a devida retificação e readequação dos prazos acima expostos.

### **DOS PEDIDOS:**

Em face do exposto, requer:

a) A concessão do pedido liminar de suspensão imediata do certame  
até julgamento definitivo do presente, a fim de que se evitem danos irreparáveis ou de  
difícil reparação ao Erário;

b) A procedência da impugnação e o estabelecimento de novo prazo  
para abertura da sessão, ao passo que as alterações pleiteadas afetarão diretamente a  
formulação das propostas;

c) Caso nenhum dos pedidos supracitados sejam considerados procedentes, o feito será devidamente encaminhado ao Ministério Público de Contas, bem como ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.



Sorocaba/SP, 30 de dezembro de 2024

VANDERLEIA DE CAMARGO  
GARCIA:16734310892

Assinado de forma digital por  
VANDERLEIA DE CAMARGO  
GARCIA:16734310892

**Vanderleia de Camargo Garcia**

**OAB/SP nº 260.625**