



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº. 009/2020

PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2020

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA LICENCIAMENTO DE SISTEMAS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO.

IMPUGNANTE: IPM SISTEMAS LTDA (CNPJ 01.258.027/0001-41).

I – RELATÓRIO.

Cuida-se de impugnação ofertada por IPM Sistemas Ltda. contra os termos do edital de licitação pregão presencial nº 004/2020, questionando-se, em linhas gerais:

- a) Aplicação do princípio do formalismo moderado, com o recebimento de impugnações por meio eletrônico;
- b) Indicação indevida de marcas;
- c) Ilegalidade da exigência das certificações ISO 27001, ISO 27017, ISO 27018, SOC 1, SOC 2 e SOC 3;
- d) Incongruência da exigência de certificações para nuvem e solicitação de sistemas em ambiente desktop (tributos);
- e) Ilegalidade da exigência de nuvem pública;

E, após criteriosa análise da peça impugnatória, tem-se que a impugnação ofertada merece parcial procedência, de acordo com a fundamentação topicamente disposta abaixo.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. DO RECEBIMENTO DE IMPUGNAÇÕES POR VIA ELETRÔNICA.

O recebimento de impugnações por via eletrônica possui alguns inconvenientes.

Primeiro, que pode haver classificação indevida de e-mails como lixo eletrônico, phishing, malware ou spam, dentre outros, o que impediria a análise e exercício do direito constitucional de petição em defesa de direitos.

Esse problema técnico, ademais, está mais relacionado com o endereço e/ou provedor de email do impugnante do que com a caixa de entrada (inbox) da entidade licitante.



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



Além disso, o e-mail nem sempre comprova com segurança e confiabilidade informações relativas a data de envio, remetente, data de entrega e data de leitura da mensagem, e em se tratando de licitações, haveria necessidade de alocação de pessoa exclusiva para monitorar uma caixa de entrada, pois impugnações podem ser protocoladas até o segundo dia útil anterior ao recebimento das propostas, e demandam resposta tempestiva e urgente.

No protocolo físico, tão logo recebida a peça impugnatória, já são adotadas as providências para seu processamento e resposta, na forma da lei. Isso torna eficaz e segura toda a tramitação procedida.

A administração poderia certificar digitalmente toda sua rede de comunicações eletrônicas, conferindo autenticidade, segurança e confiabilidade, o que seria feito com alto custo ao erário? Sim, poderia, mas isso não implicaria na concessão dos mesmos atributos aos e-mails disparados pelos proponentes.

Então não se trata apenas de uma utópica concessão de meio gratuito de oferecimento de impugnações, mas sim de se ter um procedimento confiável e praticável, sem onerações indevidas do erário com criação de estruturas e alocação de equipes exclusivas para o recebimento e trato paralelo de licitações, em meio físico e digital.

Por outro lado, a adoção de horário estendido para recebimento de impugnações é inviável.

A uma, que ao contrário do protocolo eletrônico de petições, que ocorre de forma automatizada, o recebimento de e-mail é direcionado a uma caixa de entrada que somente seria visualizada pelo usuário responsável no dia seguinte.

A duas, que a Lei Licitações exige protocolo até o segundo dia útil anterior ao de recebimento de propostas, o que denota o fato de que o protocolo deve ser feito em dia onde haja expediente, e não fora dele.

Do contrário, uma licitação procedida em uma segunda pela manhã poderia ter uma peça impugnatória remetida eletronicamente no sábado cedinho, caso em que a administração pública obrigaria-se a ter equipes plantonistas para respondê-la.

O exercício do direito de petição possui limites, e um deles é o expediente da repartição pública, que no caso dessa entidade permite com sobejo o atendimento ao público em geral.

De toda sorte, precisamos frisar que o edital não veda expressamente o envio de impugnações por meio eletrônico, pelo contrário, admite!

Veja-se o item 11.2 do edital:



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



“11.2. As solicitações de esclarecimentos, de providências ou as impugnações do presente edital deverão ser protocoladas na Prefeitura até às 12 horas do dia 11/02/2020, junto ao Setor de Protocolo ou encaminhadas para o e-mail: compras@novatrento.sc.gov.br”.

Portanto, improcede a impugnação neste ponto, tendo havido mera desatenção da impugnante.

2.2 INDICAÇÃO INDEVIDA DE MARCAS.

Com razão a impugnante, ao indicar a indevida aposição de marcas na tabela de itens licitados. Contudo, cuidou-se de mero erro formal, tendo havido confusão involuntária da administração pública entre produto e marca.

De fato, não houve aqui nenhum intento direcionador, mas apenas uma confusão ingênua da administração pública, que ao cadastrar os itens licitatórios na tabela, confundiu produto e marca, pois se trata de solução tecnológica, e a expressão fly remetia a soluções web/nuvem.

Todo esse arcabouço tecnológico é recente, e nem sempre o usuário que cadastra itens no sistema é o mesmo responsável pela elaboração do termo de referência. Logo, é factível e completamente isento de má-fé o ato de mera confusão formal, sem impactos na competitividade do certame.

E quando se afirma que tal inconveniente formal não impacta no certame, baseamo-nos inclusive no fato de que a própria peça impugnatória deixou de indicar qualquer especificação que fosse exclusiva da marca “fly”.

Isso reforça e comprova o fato de que o erro restringiu-se à tabela de itens, sem impacto no termo de referência. Do contrário, a impugnante não teria se limitado a indicar apenas as expressões “fly”, e trataria de apontar também os requisitos técnicos restritivos.

Aliás, ao elaborarmos o descritivo técnico dos sistemas de protocolo, saúde, e-nota, transparência, relógio virtual de ponto e assistência social, bem como dos demais sistemas, essa equipe administrativa pautou-se em especificações usuais de mercado, colhendo elementos em editais da própria região, inclusive em certames onde a impugnante também participou sem suscitar direcionamentos.

Em face disso, por considerarmos que a participação e competitividade do certame está atrelada exclusivamente aos requisitos técnicos de cada módulo, e não à sua descrição individual na tabela de itens, não vemos aqui qualquer impacto do ponto de vista da restrição de competitividade.



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



Quanto à expressão “sapo”, cremos não se tratar de uma marca registrada de qualquer proponente. Desconhecemos essa circunstância.

“Sapo” significa simplesmente sistema de administração público orçamentário. Assim, da mesma forma que o sistema de arrecadação tributária é designado “tributos”, o uso da expressão “sapo” evita descrições prolixas.

Portanto, procede a impugnação quanto à indicação indevida de marcas, pelo uso da expressão “fly”.

Contudo, cuidando-se de mero erro formal, que não impacta na elaboração das propostas, deixa-se de reabri-se prazos, porquanto os requisitos técnicos do módulo de software permanecerão inalterados, frisando-se que nem mesmo a peça impugnatória apresentou qualquer insurgência nesse sentido.

2.3 ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÕES INTERNACIONAIS DE QUALIDADE.

Como bem identificado pela impugnante IPM, pede-se *in casu* uma solução em nuvem pública. Todas estas certificações são típicas de nuvem pública, e comprovam efetivamente sua existência.

Qualquer empresa que possua nuvem pública pode possuir, com facilidade, tais certificações, de modo que, longe de representarem requisito restritivo, indicam o básico que uma nuvem pública deve possuir.

Contudo, para aferição de todos os requisitos e condições de uma nuvem pública, a administração pública não deteria condições técnicas de executar tais aferições com presteza, eficiência e, principalmente, baixo custo.

Seriam necessárias semanas e semanas de análises técnicas, para que efetivamente todos os requisitos tecnológicos, de segurança, consistência, altíssima disponibilidade, redundâncias e acessibilidade fossem confirmados.

Ademais, a exigência de certificações internacionais está de acordo com a Portaria nº MP/STI 20, de 20/06/2016 (acessível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/963-p20-2016>).

A portaria, de caráter cogente e aplicável supletivamente à esfera municipal, é baseada em diversos elementos técnicos e estudos aprofundadíssimos, e vale repetir: as certificações são o



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



mínimo que se pede, em termos de segurança, acessibilidade, confiabilidade, etc., e eliminam diversas preocupações da administração pública.

Do contrário, seria necessário indicar-se mais de quatrocentos requisitos técnicos afetos à conceituação de nuvem pública, e que necessitariam ser aferidos em sede de demonstrações técnicas para comprovação .

Ademais, existem diversos provedores de nuvem pública no país que operam com tais certificados: Google, Microsoft, Amazon, etc. Bastaria uma simples consulta via internet para verificar-se que há um sem-número de empresas que fornecem tais serviços, não havendo, portanto, limitação de competitividade alguma *in casu*.

Em um contrato de mais de R\$ 200 mil/ano, qualquer microempresa contrata, em menos de trinta minutos, um ambiente de nuvem pública em qualquer desses provedores, a um custo mensal inferior a R\$ 100,00, e atende à exigência editalícia.

Ora, convenhamos: a impugnante tumultua algo que é simples: primeiro, que as exigências de certificação ISO e SOC encontram ressonância nas melhores práticas de governança e contratação de soluções de T.I., conforme a Portaria nº MP/STI 20, de 20/06/2016 (acessível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/963-p20-2016>).

Segundo, que qualquer empresa possuiria condições de, rapidamente, contratar serviços de nuvem pública junto a dezenas de empresas que prestam tal serviço em território nacional, a um custo baixíssimo, tais como Google, Amazon, Microsoft, IBO, Oracle, dentre tantas outras.

Assim, só não obtém um ambiente estruturado em nuvem pública (cloud), com as certificações requisitadas, quem não quer!

Isso porque a licitação permite, basicamente, a participação de dois tipos de empresas:

- a) Empresas que possuam nuvem pública própria, estruturada de acordo com as normas ISO e SOC requisitadas (o que demandaria alto investimento);
- b) Empresas que, sem possuir nuvem pública própria estruturada de acordo com as normas ISO e SOC, contratem tal serviço como insumo subjacente a um custo notória e publicamente baixíssimo (se comparado ao valor máximo admitido), e ofertem proposta com altíssimo nível de competitividade financeira;

Ou seja, qualquer interessado pode participar do certame.

Não há, assim, qualquer restrição de competitividade, já que a adoção dos referidos padrões sequer as melhores práticas, definidas em ato administrativo pautado em laboriosos estudos e



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



análises, e tal insumo é obtido no mercado de modo fácil e rápido por qualquer empresa, dado o altíssimo nível de padronização e disseminação do uso de tais tecnologias.

2.4 INCONGRUÊNCIA ENTRE PEDIDOS DE CERTIFICAÇÃO E EXIGÊNCIA DE MÓDULO DESKTOP.

Não há incongruência entre os pedidos de nuvem pública certificada e sistema tributário em ambiente desktop.

Houve outro erro formal na indicação da expressão “desktop” na tabela de itens.

Os motivos? Os mesmos indicados no tópico supra: confusão involuntária na indicação de módulos.

Fato é que o edital deixa claro: pretende-se a contratação de solução 100% web, hospedada em nuvem pública.

2.5 ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE NUVEM PÚBLICA.

Espanta-nos que a impugnante, sedizente pioneira em tecnologia em nuvem, questione a exigência de nuvem pública.

Isso porque, em linhas gerais, uma “nuvem privada” não é uma nuvem.

Quem defende esse argumento são empresários ou desenvolvedores que possuem soluções tecnicamente inaptas, ou ultrapassadas.

Como bem reconhece a impugnante em suas razões, uma nuvem privada não permite amplo acesso via internet, e está longe de ser mais segura do que uma nuvem pública.

Uma nuvem privada é um arremedo de nuvem. Na verdade, em tal estrutura, mantém-se a velha lógica da arquitetura cliente x servidor, e apenas retira-se o servidor de aplicações e de bancos de dados de dentro da rede física.

Assim, o servidor que antes ficava hospedado na sede da organização contratante, passa a ficar hospedado em um “datacenter”, ou seja, em uma espécie de local físico fora da rede de computadores “clientes”.



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



Esse modelo, porém, possui vários inconvenientes, e para um melhor entendimento dos argumentos, utilizaremos as expressões “datacenter” para expressar a indicada “nuvem privada” e “cloud” para indicar a “nuvem pública”.

Primeiro, que um “datacenter” é facilmente localizável pelos hackers, pois existe não somente um endereço fixo, mas um endereço virtual fixo: o hacker ou usuário mal intencionado sabe onde “encontrar” os servidores de aplicação e de bancos de dados.

Em cloud, isso é superado e contingenciado. O cloud é dinâmico, e não estático. O cloud é inapreensível pois não fica fisicamente restrita a um ambiente datacenter.

O cloud é insequestrável, pois, nos termos das certificações internacionais requisitadas, existem dezenas de replicações de dados em tempo real, em servidores web e backbones espalhados pelo território nacional, em localizações físicas sigilosas.

Isso é cloud. Isso é nuvem pública... Isso é muito mais do que um simples datacenter-cofre sob a ultrapassadas arquitetura cliente x servidor.

Uma nuvem pública (cloud) permite acesso irrestrito de usuários autorizados, respeitadas as rotinas de segurança. Assim, tablets, smartphones, notebooks ou qualquer dispositivo conectado à rede por acessar aplicativos de qualquer lugar do universo.

Já em uma nuvem privada (datacenter), na arquitetura sugerida e defendida pela impugnante, somente computadores da rede interna da entidade contratante poderiam acessar o datacenter, através de VNP's (túnel privado de comunicação) ou outros artifícios semelhantes, e não é isso que se deseja *in casu*.

O que se deseja é uma solução cloud, que permita a um prefeito, por exemplo, tomar um café em Brasília e conferir indicadores de gestão em tempo real, pelo seu tablet ou celular.

O que se deseja é que um servidor público possa executar trabalhos a partir de qualquer dispositivo, seja ou não da rede interna da entidade, e que isso possa ser feito com segurança.

Portanto, longe de representar direcionamento ou restrição de competitividade, a exigência de nuvem pública justifica-se pela necessidade de contratação de uma solução verdadeiramente cloud ou seja, que permita acesso irrestrito de usuários, respeitadas as condições de acesso seguro, ainda que sem o uso da rede interna de computadores.

Assim, verdadeiramente, ter-se-á uma cidade nas nuvens, ao contrário de meramente transportada para um datacenter-cofre físico.



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça del Comune, 126, Centro, CEP 88.270-000
Fone: 48 32673215



III – DISPOSITIVO.

Diante do exposto, devidamente sopesados os argumentos expostos, CONHECE-SE da impugnação ofertada, julgando-se **parcialmente procedente** para o fim de:

- a) **excluir-se** a expressão “fly” das tabelas de itens do edital, onde pontualmente aparece.
- b) **excluir-se** a expressão “desktop” do módulo tributos, onde pontualmente aparece.

Notifique-se a impugnante.

Publique-se a alteração editalícia imediatamente.

Por inexistir impacto na elaboração de propostas, porquanto a alteração procedida elimina mero erro formal, mantém-se a data de recebimento e abertura das propostas.

Nova Trento/SC, em 13 de fevereiro de 2020.

Aprício José Botameli
Pregoeiro