



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE
PAULÍNIA, ESTADO DE SÃO PAULO – SENHOR LUCAS ALVAREZ
TAFARELLO**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 52/2024

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA PARA AS ÁREAS DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL COM PORTAL DO SERVIDOR; COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS; ALMOXARIFADO E MATERIAIS; CONTROLE PATRIMONIAL; GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E GESTÃO DE FROTAS CONTEMPLANDO OS SERVIÇOS DE CONVERSÃO DE DADOS, IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES.

MAURÍCIO WAKUKAWA JÚNIOR, brasileiro, advogado, portador da cédula de identidade RG nº 28.322.687-0 SSP/SP, devidamente inscrito no CPF/MF sob o nº 270.482.958-64, com endereço na Rua Pinuca Soares nº 116, Centro, Ibiúna/SP, CEP 18150-000, celular (11) 97338 4878, e-mail mwakukawa@gmail.com, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164, da Lei nº 14.133 de 2021 e item 13.1. do instrumento convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO** em face do edital da licitação em epígrafe, com fundamento nos argumentos de fato e de direito abaixo articulados.



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

I – DO PRAZO EXÍGUO PARA A MIGRAÇÃO E CONVERSÃO DE DADOS, BEM COMO A AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES PRECISAS

Infere-se do instrumento convocatório que todos os sistemas a ser licitados devem ser implantados – o que significa a migração, conversão de dados e treinamento de usuários – em 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato.

Ocorre que tal prazo é exíguo para a migração e conversão das bases de dados, mormente porque a contratação abrange três sistemas.

Um prazo tão curto, com certeza privilegiaria apenas a atual prestadora de serviços, que já possui toda a solução implantada no Poder Legislativo.

Ainda, alia-se o curto prazo, a ausência de ferramentas para auxiliar a migração e conversão da base de dados.

O edital, ao tratar da migração e conversão do banco de dados é omissivo quanto a estrutura dos dados a serem convertidos, a empresa prestadora de serviços anterior, a linguagem de programação dos sistemas atuais e o principal: a entrega do layout e do dicionário de dados.

Apenas faz menção ao tamanho dos arquivos.

Como já decidiu esse ano o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Procedência parcial da representação, com determinação para que proceda à retificação do Termo de Referência para o fim de que:



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

- (i) não mais abranja a análise de 100% das especificações técnicas, restringindo-se às funcionalidades básicas e de maior relevância, nos moldes dos precedentes deste Tribunal;
- (ii) passe a indicar objetivamente quais itens das especificações técnicas serão avaliados por ocasião da prova de conceito; e
- (iii) passe a nele constar informações sobre o volume total de dados a serem migrados, a linguagem de programação das aplicações, a estrutura dos dados, e se haverá a disponibilização de Layout e Dicionário. (grifos nossos)**

TC 016709.989.24-8, Rel. Cons. Robson Marinho, j. em 11/09/2024.

Via de regra, conforme orientação recorrente em nossa jurisprudência, **os editais que incluem este serviço devem dispor sobre as informações relativas à estrutura dos dados a serem convertidos, layout, dicionário de dados, características e volume do banco de dados utilizado e outros detalhamentos técnicos relevantes para a atividade de levantamento de custos e elaboração de propostas**, bem como para a correta transposição e integração de dados.

TC-023166.989.22-8, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, j. em 01/03/2023.

Segundo a IBM, um dicionário de dados: “é um repositório centralizado com informações sobre os dados, tais como: significado, relacionamentos, origem, uso e formatos”,

Sendo assim, de forma mais técnica, pode-se resumir que o dicionário de dados é um repositório (documento) que descreve, de forma estruturada, o significado, origem, relacionamento e uso dos dados.



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

Pretende-se que o licitante vencedor realize engenharia reversa para obter os dados a partir das bases atuais que são utilizadas? Isso é um despropósito!

Lembrando que só o banco de dados, não é uma garantia de efetiva migração de dados.

Necessário é para a migração e conversão de dados, que seja entregue a empresa vencedora, **no mínimo**, o layout e **o dicionário de dados**.

Isso para que os dados anteriormente armazenados possam ser “lidos” de maneira correta pelo novo programa.

O banco de dados não é e nunca foi de propriedade de qualquer empresa. Ao contrário. São informações públicas, de propriedade do órgão público.

Mas as empresas do ramo armazenam tais dados conforme os seus padrões. Quando ocorre a troca de uma por outra, que obviamente não trabalha no mesmo formato, são imprescindíveis as ferramentas acima mencionadas para que ocorra a conversão.

Em situações semelhantes, consignou essa Corte de Contas:

Acolho a manifestação da Chefia da ATJ, uma vez que suportada em informações colhidas junto à Diretoria de Informática desta Corte. Do que pude depreender, a reclamação da Representante sustenta-se na falta de condições de elaborar proposta séria, dada a ausência de informações que permitam dimensionar, por exemplo, a quantidade de horas necessárias para execução dos serviços de eventual migração de dados, caso vença o certame

empresa diversa da que já vem prestando os serviços junto à Prefeitura. É bem verdade que a proteção à propriedade intelectual deve ser observada, porém não pode a Administração ficar a mercê da empresa que já vem prestando os serviços, fadada, assim, a não poder ver bem disputado o fornecimento de sistemas para seu funcionamento. A mim parece evidente que a detentora do atual contrato possui naturalmente certa vantagem em relação aos demais interessados, porém, a isso não pode se agregar o fato da Administração não dimensionar corretamente os serviços necessários, de modo a dificultar e até mesmo inviabilizar elaboração de oferta pelos potenciais concorrentes.

Difícil imaginar, inclusive, que a possibilidade de utilização de engenharia reversa possa ser a solução para esse problema, mesmo porque, no presente caso, foi fixado prazo exíguo de 7 (sete) dias para a operação, que envolve a conversão dos dados relativos aos programas de Contabilidade Pública, Folha de Pagamentos, Arrecadação, Saúde, Assistência Social e Ensino. O gerenciamento do prazo de migração de um programa para outro deve ser pensado pela Prefeitura de modo a permitir que o processo transcorra sem prejuízo aos trabalhos rotineiros e não utilizado desfavoravelmente de modo a criar empecilho para que outra empresa, que não a atual prestadora dos serviços, possa ter direito a disputar o objeto".(gn)

TC – 169/989/13-4, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. em 20/03/2013

Porém, a fim de garantir a isonomia do certame, **deverá a Municipalidade incorporar às especificações do objeto** as informações técnicas relativas aos bancos de dados atualmente em uso e que deverão ser convertidas, tais como o nome do



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

SGBD (Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados) **e o dicionário de dados referente aos 4 (quatro) sistemas cuja conversão dos dados deverá ser feita, na forma sugerida pela Assessoria Técnica Especializada desta Corte.** (grifos nossos)
TC-015424.989.17-6, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, j. em 06/12/2017.

Atinente à omissão quanto à estrutura dos dados a serem convertidos, a exemplo do layout **e o dicionário de dados,** a simples alegação ofertada pela Representada de que “o banco de dados e demais informações pertinentes estarão à disposição em sua totalidade à empresa vencedora para o processo de migração/conversão dos dados”, **não se mostra compatível com a devida isonomia do procedimento licitatório.**

Tendo em vista que a Representada afirma que a licitante vencedora terá acesso a todas essas informações, o que, em tese, afasta a necessidade de engenharia reversa, **é importante que sejam divulgados no edital, para conhecimento de todas as interessadas, qual a estrutura de dados a serem convertidos,** além de quais e quantos exercícios estão abarcados, **a fim de que seja possível precificar tais serviços a partir de dados acessíveis e objetivos.**

Outrossim, ausentes elementos que permitam aferir a compatibilidade dos prazos fixados para conversão e migração dos dados e implantação do sistema, como anotou a Assessoria Especializa, cabe apenas recomendação à Representada para que se certifique de que o interregno estabelecido seja compatível com a dimensão do serviço a ser realizado.

TC-019797.989.21-7, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. em 27/10/2021.



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

Para deixar tudo mais confuso, o item 22.4, do Termo de Referência, diz que o prazo para implantação é 180 dias após a emissão da Ordem de Serviço.

Afinal, qual deles prevalece? 30 dias após a assinatura do contrato ou 180 dias após a Emissão da Ordem de Serviço?

Por fim, não temos no edital se a íntegra da base dos sistemas será convertida e migrada, apenas o exercício vigente ou os últimos cinco anos.

Isso, além de influenciar no prazo de conversão do banco de dados, fatalmente influencia na proposta a ser apresentada.

II – DO DATA-CENTER E DA SUBCONTRATAÇÃO

A Câmara Municipal pede sistemas em plataforma WEB e deixa claro que deverão ser hospedados em nuvem (cloud), garantindo cursos tecnológicos necessários para o funcionamento com segurança.

Por isso, o futuro contratado deverá ofertar a hospedagem dos sistemas em nuvem.

Porém, o edital, ao pedir o serviço de central de dados é omissivo quanto aos requisitos mínimos do data center que hospedará os sistemas, a exemplo da quantidade de máquinas, capacidade de memória RAM, espaço em disco e licenças de órgãos municipais.

Em situação análoga, decidi a Corte de Contas Paulista:

(...)



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

Suscitada também nesta oportunidade a falta de dados acerca das especificações do data center que hospedará os sistemas integrados, tema que afeta a formulação de propostas, importando por isso e necessariamente em análise a qualquer tempo decorrente da atribuição que é dada ao Tribunal de Contas no exercício do controle externo. **Assim, cabe ao Órgão licitante divulgar informações referentes à infraestrutura física e tecnológica do centro de dados, a exemplo da quantidade de máquinas e espaço em disco necessário.** (grifos nossos)

TC-015367.989.22-5 e TC-015424.989.22-6, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. em 17/08/2022.

Assim, deve ser corrigido o edital para conter as informações imprescindíveis para a formulação de uma proposta escoreta.

E nessa toada, apesar de exigir o data center, o edital deixa claro que é proibida a subcontratação, contrariando inúmeros julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Subcontratação

15.6. O Contratado não poderá subcontratar, ceder ou transferir, total ou parcialmente, o objeto contratual.

Confira-se julgado sobre o assunto:

Ante o exposto, VOTO pela procedência parcial da representação, determinando que a Câmara Municipal de Barueri se digne a realizar ampla revisão de seu edital, com a finalidade de: a) excluir a exigência de firma reconhecida das procurações apresentadas para fins de credenciamento no pregão (subitem 3.3.2.); b) deslocar a exigência de declaração de não emprego de menores presente no subitem 5.1.3. para o rol de documentos

MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

requeridos para fins de habilitação; c) revisar a disciplina da demonstração do sistema, evidenciando a infraestrutura a ser disponibilizada e os percentuais a serem atendidos (limitando-os aos essenciais para a solução proposta), bem como divulgando previamente a identificação dos membros da Comissão responsável pela avaliação dos sistemas; d) sanar a omissão acerca dos dados a serem convertidos; e) clarear as informações sobre o treinamento de usuários, tais como o número de agentes públicos a serem treinados, a carga horária, a metodologia usada e o número de sessões de treinamento por módulo, além de conferir ao tema parâmetros que possam subsidiar eventual termo aditivo de forma objetiva e transparente; e, **f) permitir a subcontratação do fornecimento de data center, certificando-se de que haverá a individualização do valor da infraestrutura dessa atividade na planilha de custos.**

Ademais, recomendo que, ao rever seu edital, a Câmara atente para as ponderações da Assessoria Técnica especializada, particularmente aquelas destacadas no corpo deste voto.

Acolhido este entendimento, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Câmara Municipal de Barueri, a fim de que, ao elaborar o novo texto convocatório, incorpore as retificações aqui determinadas, providenciando a publicidade e reabertura dos prazos, na forma da lei. (grifos nosso)

TC – 19410/989/20-6, Cons. Edgard Camargo Rodrigues

Ainda se cita como exemplo, na mesma linha acima, o TC - 015815.989.17-3, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, j. em 22/11/2017 e o TC - 009625.989.19-9. Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. em 08/05/2019.



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

A conjunção dessas disposições editalícias – ausência de dados técnicos do data-center e de menção à subcontratação – só leva a crer que há um direcionamento para empresas que possuem esse serviço próprio.

III – DA PROVA DE CONCEITO

O primeiro ponto a ser debatido na comprovação de atendimento (amostragem) é a ausência de critérios objetivos quanto ao julgamento da apresentação técnica. Violando arestos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Confira-se atual julgado sobre o tema, nos autos do TC – 9101/989/20-0, Cons. Rel. Renato Martins Costa, j. em 03/04/2020.

Não há também menção da infraestrutura que a licitante poderá utilizar, a exemplo de acesso à rede mundial de computadores (*internet*). Tal situação já foi refutada nos autos do TC– 5878.989.19-3, de relatoria do Conselheiro Sidney Beraldo, j. em 03 de abril de 2019.

Ademais, extrai-se da redação dos dispositivos que será exigida a demonstração de no mínimo 75% de todas as funcionalidades dos sistemas licitados.

É pacífica a jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto a amostragem de programas de informática.

Deve somente exigir os requisitos mínimos a serem avaliados naquele procedimento, limitando-se a solicitar a demonstração das funcionalidades essenciais à análise do produto ofertado.



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

Ou seja, é a Edilidade que deveria definir quais funcionalidades são essenciais para a Prova de Conceito. E não determinar, de forma genérica, 75%. Que aliás, afigura-se até mesmo exagerado, face aos atuais julgados da Corte de Contas.

Cita-se como precedentes o TC– 5878.989.19-3, de relatoria do Conselheiro Sidney Beraldo, j. em 03 de abril de 2019; TC – 9482/989/17-5, de relatoria do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, j. em 05 de julho de 2017 e o TC – 19698/989/18-3, de relatoria do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, j. em 24 de outubro de 2018.

Logo, não pode continuar a atual redação do instrumento convocatório, sob pena de deturpar a competitividade do pregão eletrônico. Com a exigência de quase a totalidade das funcionalidades, sem a definição de quais são imprescindíveis, nesse momento, para a Câmara Municipal.

IV – DA PROPOSTA

Na planilha de proposta de preços (Anexo III), não contêm os quantitativos unitários e globais necessários a discriminação de todos os serviços que serão prestados, desprezando o comando normativo do art. 6º, inciso XXIII, alínea “i”, da Lei nº 14.133 de 2021.

No caso, a precificação do Data Center. Não consta na planilha de composição de custos a discriminação desses valores, como se observa:

| Sistema | Unidade/ Quantidade | Valor Unitário (Mensal) | Valor Total |
|---|--------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| Implatação e treinamento do Sistema de Administração de Recursos Humanos | 1 unidade | | |
| Licenciamento do Sistema de Administração de Recursos Humanos | 12 meses | | |
| Implatação e treinamento do Sistema de Aquisições Públicas, Estoque, Patrimônio e Gestão de Suprimentos | 1 unidade | | |
| Licenciamento de Sistema de Gestão de Aquisições Públicas, Estoque, Patrimônio e Gestão de Suprimentos | 12 meses | | |
| Implatação e treinamento do Sistema de Frotas | 1 unidade | | |
| Licenciamento de Sistema de Gestão de Frotas | 12 meses | | |
| Horas técnicas para suporte técnico dos sistemas. | 100 horas | | |
| VALOR TOTAL | | | |

Na linha de raciocínio apresentada, arestos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Ainda cuidando do multifacetário objeto contratual, **reputo que a administração não teve o cuidado de seccionar as tarefas em planilhas orçamentárias detalhadas, aptas a expressar a composição de todos os custos unitários, como determina o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.**

TC-004721/026/10, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. em 07/11/2017

(...)

Inconsistências no orçamento estimativo e na respectiva planilha orçamentária capazes de implicar em possível aglutinação indevida nos pagamentos, sem a correspondente execução de item de serviço – com potencial indício de favorecer a atual prestadora dos serviços, nos termos prospectados em profícua manifestação da Assessoria Econômica – devem ser



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

aperfeiçoados.

Procede, ainda nessa linha argumentativa, a crítica referente à falta de precificação do “data center” de forma destacada no quadro orçamentário, em desrespeito ao artigo 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.

TC-011625.989.21-5 e outros, Rel. Cons. Edgar Camargo Rodrigues, j. em 25/08/2021

Como ocorreu com a falta de precificação do data center, os demais serviços que compõe o objeto a ser licitado também não foram devidamente precificados.

Faz parte do escopo dessa prestação de serviços o treinamento de usuários (servidores públicos) quando o sistema informatizado instalado é diverso do já usufruído pelo Poder Público ou quando se trata de primeira contratação desse objeto.

Além disso, os serviços de migração e conversão de dados.

Isso porque, cada empresa no mercado, apesar das funcionalidades serem semelhantes, possuem um “desenho” diferente e forma diversa de utilizar o programa.

São serviços preliminares nesse certame a implantação (instalação) dos programas de informática, testes e treinamento de usuários e treinamento de atualizações.

Por fim, a locação da licença de uso, que é o serviço principal, propriamente dito.



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

O edital combatido faz menção ao treinamento e aos serviços de migração e conversão (implantação).

Porém, percebe- que a planilha de composição de preços insere-as no mesmo custo.

Percebe-se de tal planilha de proposta de preços, que não contém os quantitativos unitários e globais necessários a discriminação de todos os serviços que serão prestados.

Por isso, a importância da efetiva discriminação dos serviços a ser contratados, com seus quantitativos e preços unitários e globais.

Em situação análoga, decidiu o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

(...)

Na contratação de serviços de fornecimento de softwares, **os serviços de treinamento de usuários devem ser individualizados na planilha orçamentária, nos termos do artigo 7º § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93**; (grifos nossos)

TC-019353.989.20-5, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, j. em 09/09/2020.

Embora os julgados façam menção à disposição da Lei de Licitações e Contratos Administrativos pretérita, a atual legislação, traz em seu art. 18, § 1º, inciso VI disposição semelhante, que dá apoio a presente tese.

Assim, deve ser corrigido o edital para conter as informações imprescindíveis para a formulação de uma proposta escoreita.



MAURÍCIO WAKUKAWA JUNIOR
OAB/SP 183.918

Inúmeras são as irregularidades, como se denota.

V – CONCLUSÕES E PEDIDOS

Pelo exposto, requer seja o presente petítório recebido como IMPUGNAÇÃO, devidas as graves irregularidades e ilegalidades apontadas, que fatalmente obliteram os mais comezinhos princípios ínsitos à licitação e a atuação do Poder Público.

No mérito, requer a procedência da impugnação para que o edital seja retificado nos moldes descritos alhures, sob pena de representação dirigida ao E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Termos em que,
Pede deferimento.

Ibiúna (SP), 12 de novembro de 2024.

MAURÍCIO WAKUKAWA JÚNIOR
OAB/SP Nº 183.918