



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Ref. - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2025

PROCESSO Nº 21/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE SOFTWARE DE CONTROLE E GESTÃO EM SAÚDE, PARA O SAMU/ASSIS

IMPGNANTE: YURI RAVARRA MARCONDES, CPF Nº 428.261.028-00

I. PRELIMINARES/EXPOSIÇÃO

O cidadão YURI RAVARRA MARCONDES procede a impugnação do edital do certame referenciado relatando, em síntese:

1. OMISSÃO DE CRITÉRIO DE ANÁLISE ECONOMICAFINANCEIRA.
2. AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS DESTINTOS NA MESMA CONTRATAÇÃO
 - 2.1.A IMPRESCINDIBILIDADE DO ETP
 - 2.2.AQUISIÇÃO E/OU LOCAÇÃO DE LICENÇAS DE SOFTWARE
 - 2.3.OBRIGATORIEDADE DA ADJUDICAÇÃO POR ITEM
3. INFORMAÇÕES ESSENCIAIS OMITIDAS MIGRAÇÃO DE DADOS
4. AUSÊNCIA DE MECANISMOS PARA A PROTEÇÃO DE DADOS DOS PACIENTES - AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES DA LGPD – LEI Nº 13.709/2018
5. AUSÊNCIA DO QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS A SEREM TREINADOS.
6. NECESSIDADE DA PROVA DE CONCEITO – POC

Ao final 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 de São Paulo.

II. DA ANÁLISE DOS TERMOS IMPUGNADOS

A) DA OMISSÃO DE CRITÉRIO DE ANÁLISE ECONOMICAFINANCEIRA

Quanto à necessidade do balanço patrimonial, reputa-se pela sua desnecessidade ao caso em apreço. As razões para tanto se encontram fundamentadas no art. 37, inciso XXI:

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. [\(Regulamento\)](#)

A exigência de balanço patrimonial não se mostra necessária ao presente certame, pois não é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações exigidas.

Assim é o entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO. ESTADO DE SANTA CATARINA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA DESARMADA PARA UNIDADES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALEGAÇÃO DE QUE A QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA EXIGIDA NO EDITAL É INSUFICIENTE PARA GARANTIR A FUTURA CONTRATAÇÃO. IMPROPRIEDADE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ALEGADO. INEXISTÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO. SEGURANÇA DENEGADA.

Ademais, o artigo 69 da lei 14.133/2021 elenca os documentos exigidos em seu número máximo, permitindo, portanto, que a Administração adeque à exigência econômico-financeira, os documentos que mais forem compatíveis com a execução do contrato, permitindo ampla competitividade.

Trata-se de faculdade da Administração Pública a inclusão de mais ou menos instrumentos de avaliação econômico-financeira, cabendo justificativa para sua presença no certame, e não ausência. O objetivo é privilegiar o maior número de licitantes ao objeto e inviabilizar favorecimentos indevidos, de acordo com a conveniência e oportunidade.

O edital, em consonância com a súmula 50 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, garante a maior participação possível de empresas licitantes, ainda que em recuperação judicial:

“Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital.”

Ainda, o STJ no julgamento do recurso especial 1.826.299 previu expressamente a participação de empresas em recuperação judicial em licitações:

“De fato, o acórdão recorrido não destoa da jurisprudência desta Corte de que a exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame licitatório, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.”

Nesse sentido, a relativização da exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, consoante entendimento firmado neste STJ, tem arrazoamento, ainda, na comprovação da prestação da garantia contratual pelo recorrido (fl. 421), exigência essa prevista tanto na Lei 8.666/1993 (art. 56) como no edital licitatório.”

a Lei 14.133/2021 não exige a certidão negativa de recuperação judicial^[6], mas cabe à Administração avaliar se o licitante em recuperação atende aos requisitos definidos de habilitação econômico-financeira e demonstra a aptidão necessária para executar o contrato. (Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU- Item 5.5.4, Ed. 2024).

Conclui-se, portanto, pela não procedência da alegação de insuficiência de exigência econômico-financeira, uma vez que se busca garantir a competitividade, a ampla participação e o contraditório, garantindo a oportunidade de a empresa demonstrar a viabilidade de execução, cabendo à Administração Pública e avaliação caso a caso.

B) DA AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS DESTINTOS NA MESMA CONTRATAÇÃO

A descrição do objeto pretendido, conforme Termo de Referência (item 3-Descrição do Objeto), enumera os complementos necessários à perfeita composição do objeto, não havendo que se falar em aglutinação na mesma contratação.



Enquanto que o item 01 do grupo único descreve a solução integrada os demais itens a complementam com o “Serviço de comunicação telefônica”; “Implantação, conversão dos dados, configuração, além de outras providências que visem adaptar o sistema às necessidades do SAMU”; Horas técnicas de consultoria anual continuada, para o desenvolvimento ou melhoramento de processos de automação.”

Vê-se, portanto, que estaria sendo considerado como aglutinação, são, na verdade, descrições indispensável ao perfeito conhecimento do que se pretende contratar e necessários ao atendimento dos serviços.

Ainda que fosse entendido como aglutinação, a inserção de serviços de software e hardware no mesmo processo licitatório é plenamente justificável à luz da economicidade para a Administração Pública e o pleno funcionamento dos serviços prestados pelo SAMU.

Assim é o entendimento de tribunais:

TJ-SC - Agravo de Instrumento: AI 50057161620198240000 Tribunal de Justiça de Santa Catarina 5005716-16.2019.8.24.0000

Acórdão publicado em 06/04/2021

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA POR ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP) CONTRA A AUTARQUIA ÁGUAS DE CORUPÁ. PEDIDO DE ANULAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA NA ÁREA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DO **CERTAME**. ALEGAÇÃO DE **AGLUTINAÇÃO** INDEVIDA DE SERVIÇOS LICITADOS. AFASTAMENTO. POSSIBILIDADE DE **AGLUTINAÇÃO** DOS ITENS DO EDITAL QUANDO MAIS VANTAJOSA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DO FUMUS BONI JURIS. CONTRATO JÁ FIRMADO COM A EMPRESA VENCEDORA DA LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DO **CERTAME**. RECURSO DESPROVIDO.

TCE-MG - DENÚNCIA: DEN 1088782

Acórdão publicado em 04/07/2022

Ementa: DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE. ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO. FALTA DE PREVISÃO NO EDITAL. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. **AGLUTINAÇÃO** DOS SERVIÇOS DE DATA CENTER E DE LICENÇA E USO DE SOFTWARE. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. NÃO VERIFICAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. VEDAÇÃO DE SUBCONTRATAÇÃO DO DATA CENTER. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. IRREGULARIDADES TÉCNICAS. SUPOSTO IMPEDIMENTO À EXECUÇÃO DO **OBJETO** LICITADO E À APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS. MATÉRIA ATINENTE À ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL. IMPROCEDÊNCIA. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. FALTA DE DADOS A RESPEITO DA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE MELHOR PREÇO. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO. ATENDIMENTO INSUFICIENTE. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. NEGOCIAÇÃO DIRETA DE PREÇO. PREGOEIRO E EMPRESA CLASSIFICADA EM PRIMEIRO LUGAR. INEXISTÊNCIA DE NEGOCIAÇÃO. PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. A exigência de apresentação de certidão negativa de falência e recuperação judicial, que, com o advento da Lei 11.101 /2005, substituiu a certidão de falência e concordata, não implica a imediata inabilitação do licitante, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de

licitação realizar diligências para avaliar a real situação de capacidade econômico-financeira da licitante. 2. A falta de previsão no edital acerca da vedação à participação de empresas em consórcio não conduz, automaticamente, à permissão de participação no **certame** em tal condição, pois, caso o edital seja omissivo, presume-se a impossibilidade da participação de empresas em consórcio, em consonância com o disposto no art. 33 da Lei n. 8.666 /1993. **3. Tratando-se de contratação de serviço de licença e uso de software e data center, mostra-se razoável o não parcelamento do objeto da licitação, haja vista que os sistemas informatizados pretendidos guardam interconexão entre si e um único fornecedor poderia gerar melhores condições técnicas de interconectividade entre os softwares, facilitando sua manutenção, treinamento, atualizações e customizações; além da possibilidade de ganhos de economia de escala.** 4. É possível à Administração Pública vedar a subcontratação, medida excepcional regulada pelo art. 72 da Lei n. 8.666 /1993, tendo em vista se tratar de ato discricionário em que se observam os princípios da conveniência e do interesse público, e cuja motivação é razão de permissibilidade, e não de impedimento. 5. As alegações da denunciante acerca de questões eminentemente técnicas executadas no sistema de gerenciamento eletrônico do ISSQN estão diretamente atreladas, por força constitucional, às respectivas legislações do município que devem ser observadas pela Administração Tributária, não tendo a denunciante se desincumbido do ônus de fazer prova de suas alegações, deixando de mencionar qualquer fundamento legal, doutrinário ou jurisprudencial que pudesse embasar a argumentação referente ao tema. 6. O princípio da motivação impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de fundamentar o ato praticado, bem como o dever de indicação dos pressupostos fáticos, técnicos e jurídicos que determinaram a decisão que ensejou a desclassificação da empresa detentora da proposta de melhor preço, razão pela qual a motivação incompleta acerca das exigências analisadas se mostra insatisfatória ao cumprimento do referido princípio. 7. A negociação entre o pregoeiro e a empresa responsável pela proposta classificada em primeiro lugar trata-se de poder-dever da Administração Pública, visando a contratação mais vantajosa, ainda que o preço encontrado após a disputa seja inferior àquele **objeto** da pesquisa de preços constante da fase interna da licitação.

Torna-se inviável que sejam instaurados dois procedimentos licitatórios para contratação de serviços intimamente ligados, que podem vir a ser fornecidos por apenas uma empresa participante da licitação. Desta forma, resta incabível o acolhimento da alegação.

C) DA IMPRESCINDIBILIDADE DO ETP

Necessário, sim, o desenvolvimento do Estudo Técnico Preliminar-ETP, sendo, porém, facultada a sua disponibilização como anexo do edital. É o que se resume do conteúdo do Acórdão nº 2273/2024, do TCU-PLENÁRIO.

No Acórdão, o Ministro Relator BENJAMIN ZYMLER se manifesta:

“Não verifico na Lei 14.133/2021 nenhum dispositivo que estabeleça que o estudo técnico preliminar deve ser um anexo do edital de licitação. Ao contrário, a regulamentação federal procedida pela Instrução Normativa Seges 58/2022 prevê, em seu art. 13, a possibilidade de classificar o documento como sigiloso, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Existe uma disposição na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabelecendo a divulgação do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) somente após a homologação do certame, in verbis:

...”

D) DA AQUISIÇÃO E/OU LOCAÇÃO DE LICENÇAS DE SOFTWARE

Os termos “aquisição” ou “locação” de licença de software, são de uso frequente por quem licita. Prova disso se acha fundamentado, a exemplo, no Pregão Eletrônico nº 20/2023 realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo visando a contratação de “**Aquisição de licença de uso do programa ADOBE ACROBAT PRO**”. (grifamos)

Ainda, à análise do item 1. DO OBJETO do Termo de Referência, se constata que referido objeto se refere à “Contratação de empresa especializada para disponibilização de Software de Controle e Gestão em Saúde ...”.

E) DA OBRIGATORIEDADE DA ADJUDICAÇÃO POR ITEM

No caso concreto não cabe adjudicação por item. Embora a solicitação que a proposta contemple por unidade de proposta (item 4.1.1), não significa que a contratação se dará por item. Não cabe, na prática, contratar o programa junto a determinado fornecedor para que as complementações

O art. 82 da Lei nº 14.133/2021 prioriza o julgamento por item, porém o seu § 1º possibilita o julgamento por grupo, que é o caso concreto, já que inviabilizada a promoção de adjudicação por item.

“§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.”

Houvesse a licitação ser para REGISTRO DE PREÇOS, haveria, sim, a necessidade de a adjudicação ocorrer “por item”. No caso da licitação para o objeto pretendido, a natureza da contratação é a “contratação”.

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União define:

*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. (negritamos)*

F) DAS INFORMAÇÕES ESSENCIAIS OMITIDAS MIGRAÇÃO DE DADOS

O item 4 o Termo de Referência, ao descrever a solução como um todo, enumera de forma clara e precisa a necessidade, ao se referir a “migração de dados do sistema atual para o novo sistema”.

Não haveria, na prática, viabilidade na descrição pormenorizada de todos os pontos que devam estar envolvidos na referida migração de dados, por ser serviço inerente à contratação do sistema de software. Mostra-se incabível aliás, que haja pormenorização deste tópico, dado que o objeto de contratação é por grupo, englobando o serviço de migração do sistema antigo ao novo contratado.

Desta forma, não merece acolhimento a presente alegação.

G) DA AUSÊNCIA DE MECANISMOS PARA A PROTEÇÃO DE DADOS DOS PACIENTES - AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES DA LGPD – LEI Nº 13.709/2018

Os mecanismos relacionados com a Lei Geral de Proteção de Dados estão descritos na CLÁUSULA DÉCIMA - PRIMEIRA OBRIGAÇÕES PERTINENTES À LGPD da minuta de contrato.

Há de ser ressaltado que referida minuta foi desenvolvida com base em modelo disponibilizado pela AGU - Advocacia Geral da União, adotado com fundamento no art. 187 da Lei nº 14.133/2021.

Ainda, ressaltamos que o tópico presente na minuta a respeito da LGPD transfere a responsabilidade dos dados pessoais ao contratado, inclusive quanto a confidencialidade, guarda e manuseio:

11.2. Os dados obtidos somente poderão ser utilizados para as finalidades que justificaram seu acesso e de acordo com a boa-fé e com os princípios do art. 6º da LGPD.

11.3. É vedado o compartilhamento com terceiros dos dados obtidos fora das hipóteses permitidas em Lei.

11.4. A Administração deverá ser informada no prazo de 5 (cinco) dias úteis sobre todos os contratos de suboperação firmados ou que venham a ser celebrados pelo Contratado.

11.5. Terminado o tratamento dos dados nos termos do art. 15 da LGPD, é dever do contratado eliminá-los, com exceção das hipóteses do art. 16 da LGPD, incluindo aquelas em que houver necessidade de guarda de documentação para fins de comprovação do cumprimento de obrigações legais ou contratuais e somente enquanto não prescritas essas obrigações.

Destaca-se o compromisso do Consórcio com a preservação dos dados pessoais sensíveis e o respeito aos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, não se sustentando a alegação de falta de mecanismos de proteção de dados. Em verdade, cabe ao contratado a demonstração de atendimento à proteção de dados digitais de forma satisfatória, dada sua responsabilidade enquanto possível contratado.

Desta forma, não merece acolhimento a alegação, em virtude de o edital e anexos já preverem o cumprimento da LGPD quando da execução do contrato.

H) DA AUSÊNCIA DO QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS A SEREM TREINADOS.

O item “TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO” contido do Termo de Referência oferece as informações necessárias do que e como deve ser executado e os cargos que devem receber o referido treinamento:

TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO Deverá ser providenciado pela contratada um treinamento a todos os profissionais envolvidos com os serviços prestados pelo SAMU 192 e que operam as funcionalidades do software. É de responsabilidade da empresa fornecedora o treinamento de todos os funcionários que utilizarão o sistema, desde os TARMs, Rádio Operadores, Médicos, Coordenadores, para que todos saibam operar as ferramentas antes do início da utilização; O objetivo da capacitação é dar uma visão sistêmica da utilização e funcionamento das ferramentas utilizadas, a fim de capacitar todos os funcionários. O programa de treinamento será apresentado previamente à Coordenação Médica do SAMU para apreciação e aprovação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: - Cronograma contemplando o início e carga horária de cada treinamento; - Conteúdo e local da realização de cada treinamento; - Pré-requisitos dos treinandos; - A capacitação será realizada para os profissionais do SAMU (COORDENAÇÃO, TARM, RÁDIO OPERADOR, ENFERMAGEM E MÉDICOS) No final do treinamento deverão ser entregues à CONTRATANTE a lista de presença dos participantes.

Desta forma, torna-se irrelevante a ausência do número de funcionário a serem treinados. Seja o treinamento presencial ou on-line, não haverá diferença na metodologia aplicada no treinamento.

Não merece acolhimento a presente alegação, portanto.

I) DA NECESSIDADE DA PROVA DE CONCEITO – POC

A prova de conceito, tratada no Termo de Referência como “TESTE DE CONFORMIDADE DO SISTEMA E DA ADJUDICAÇÃO DO OBJETO”, oferece todas as informações relacionadas com o atendimento requerido para o software.

III. CONCLUSÃO/JULGAMENTO



À vista destas considerações, CONHEÇO da impugnação apresentada pelo cidadão YURI RAVARRA MARCONDES, CPF Nº 428.261.028-00, mas, no mérito, JULGO IMPROCEDENTE, mantendo as especificações do objeto e suas exigências técnicas nos moldes em que delimitado pelo edital e seus anexos.

Assis, 13 de maio de 2025.

FLÁVIA GONÇALVES ZUCHIERI
PREGOEIRA