

Ao Ilustríssimo Senhor Pregoeiro do Município de Laranjeiras do Sul

Pregão Eletrônico nº 053/2024-PMLS

Órgão Licitante: Município de Laranjeiras do Sul-PR

RAFAEL DE ANDRADE SABBADINI, brasileiro, advogado, inscrito no CPF sob o nº 456.021.968-03, documento de identidade nº 44.184.681-6, título de eleitor nº 405659890108, nascido em 20/03/1996, residente e domiciliado na Avenida Professor Alfonso Bovero, nº 998, Perdizes, São Paulo/SP, CEP: 05.019-010, Telefone: (19) 98147-5501, e-mail: rafaelsabbadini@adv.oabsp.org.br, respeitosamente vem apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

com Pedido Liminar de Suspensão do Certame

em face do Edital – Pregão Eletrônico nº 053/2024, promovido pela Prefeitura Municipal de Laranjeiras do Sul, Estado do Paraná inscrita no CNPJ/MF sob o nº 76.205.970/0001-95, com sede à Rua Expedicionário João Maria, 1020, Centro, CEP: 85.301-410, Telefone (42) 3635-8100, e-mail: licitacao@ls.pr.gov.br, de acordo com os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

O Peticionário, enquanto cidadão e fiscal das contas públicas (Erário), tem a intenção de que o Pregão em epígrafe seja retificado, ao passo que manifesta, preliminarmente, seu apreço pelo trabalho do Ilustre Pregoeiro, da equipe de apoio e de todo o corpo da Comissão de Licitações.

As **divergências**, objeto da presente Impugnação, referem-se unicamente à aplicação da norma jurídica, em relação ao procedimento licitatório em exame. Não afetam, sob nenhuma hipótese, o respeito pela instituição e pelos profissionais que a integram.

Ocorre que é patente a existência de **ilegalidades**, sendo de rigor sua readequação legal, de modo que o pregão guarde relação direta com as Leis e os Princípios que norteiam o Direito Administrativo, conforme será exposto a seguir.

1. BREVE SÍNTESE

Encontra-se previsto para os 20 (vinte) dias do mês de Junho, às 08h00 (oito horas), o início da sessão pública do **Pregão Eletrônico nº 053/2024**, promovido pelo Município de Laranjeiras do Sul, a ser realizada na plataforma eletrônica do Portal de Compras do Governo Federal – <https://bnc.org.br/>.

O **objeto** da presente licitação é a *Contratação de empresa para contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema integrado de gestão de saúde pública*.

Contudo, ocorre que o **instrumento editalício** disponibilizado encontra-se eivado de **irregularidades**, o que vai de encontro aos princípios basilares administrativos, tais como o da legalidade e da competitividade, por encontrar-se a margem do normativamente disposto, quando da existência de condições contraditas à participação, bem como de **imperiosidades à margem da norma**, motivo o qual impugna-se os termos ali contidos.

2. DA TEMPESTIVIDADE

A presente exordial trata de impugnação ao edital e seus anexos que, de forma flagrante, atenta contra os princípios e ditames da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – da Jurisprudência pacificada, bem como da Constituição da República.

Aplica-se, *in casu*, o disposto no artigo 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, que preconiza:

**Art. 164, caput, da
Lei nº 14.133/21**

“Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até **3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.**” - grifei

Portanto, a saber que a data para abertura da sessão eletrônica é 20 (vinte) de Junho de 2024, e que o **terceiro dia útil que antecede a abertura é 17 (dezesete) de Junho de 2024**, às 23h59 (vinte e três horas e cinquenta e nove minutos), este ato manifesta-se tempestivo.

3. DAS OBSCURIDADES DO OBJETO LICITADO

3.1. Mecanismos de proteção de dados pessoais sensíveis

Ausência de disposições da LGPD – Lei n. 13.709/18

Preliminarmente, aponta-se que o presente instrumento convocatório **não** dispõe sobre **POLÍTICA DE SEGURANÇA E INFORMAÇÃO**.

Decerto, consiste em aspecto inerente à Licitação, sendo, no entanto, absolutamente **sonegado pelo Edital em comento**, ao passo que não prevê diretrizes acerca do **TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS SENSÍVEIS** dos usuários vinculados ao sistema a ser implantado.

Crucial frisar que por ser tratar de um sistema voltado para controle de prontuários e, conseqüentemente, acarretar na manipulação de **dados pessoais sensíveis**, é substancial que o processo licitatório disponha de elementos que preservem os preserve, sobretudo, *in casu*, os **dados de saúde**.

À vista disso, a promulgação da Lei Federal nº 13.709/18 – Lei Geral de Proteção de Dados – ao versar sobre o tratamento de dados pessoais, objetiva proteger os direitos fundamentais de **liberdade e privacidade** e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

A referida legislação trouxe à baila um novo interesse pelo tema da privacidade e da proteção de dados, notadamente pelas exigências que impõe aos agentes de tratamento de dados, incluindo a possibilidade de aplicação de **sanções** pela Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD.

Cabe salientar que a Proteção de Dados ultrapassa a segurança da informação, pois além de seguros e resguardados de eventuais **vazamentos**, também há

uma preocupação de que os titulares desses dados tenham controle sob tais informações.

O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado, por óbvio, em conformidade com as disposições da LGPD.

Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantam a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa e a preservação da **privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento**.

Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais de terceiros, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, ao menos, **observar os princípios previstos em lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento**, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

Nesse sentido, vejamos o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União sobre a aplicabilidade da referida Lei:



Tribunal Pleno

Acórdão
nº 1841/2022

DENÚNCIA. CGU. PR. SUPOSTA AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO, POR TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA, DE DADOS E INFORMAÇÕES DE AGENTES PÚBLICOS ARMAZENADOS NO SISTEMA INTEGRADO DE NOMEAÇÕES E CONSULTAS (SINC), (...) NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE AS REGRAS E PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL PREVISTOS NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI - LEI 12.527/2011) E NA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD - LEI 13.709/2018). (...) RECOMENDAÇÕES À SG-PR PARA PUBLICAR CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DO SINC PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, RESPEITADOS OS DIREITOS DE INTIMIDADE, VIDA PRIVADA, HONRA E IMAGEM DAS PESSOAS, BEM COMO ÀS LIBERDADES E GARANTIAS INDIVIDUAIS, NOS TERMOS DO ART. 3º DA LAI E DO ART. 12 DO DECRETO 9.794/2019 (INSTITUI E REGULAMENTA O SINC); (...) LEVANTAMENTO DO SIGILO DA DENÚNCIA. CIÊNCIA.

“Nesse contexto, o **cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais** - este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é **necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais**” - grifei

Ocorre que a **LGPD impacta diretamente no objeto da licitação**, haja vista se tratar de implantação de sistema eletrônico de gerenciamento e controle de margem de dados.

Em suma, **não foram definidos nos termos do Edital** quais instrumentos, processos e ferramentas serão utilizados, tanto pela eventual Contratada, como pela Contratante, a fim de garantir a **aderência dos serviços contratados à Lei Federal nº 13.709/18 – LGPD**.

Cabe agora apontar se os requisitos ou cláusulas, no Edital e seus Anexos, estabelecem mecanismos de controle adequados sobre os dados tratados. A tabela a seguir resume o resultado da análise:

REQUISITO	CRITÉRIO	EDITAL
MECANISMOS DE CONTROLE do compartilhamento de dados pessoais sensíveis da saúde.	Art. 11, §3º, §4º e §5º da Lei nº 13.709/18	Não localizado.
Uso de CRIPTOGRAFIA para proteção dos dados pessoais.	Art. 46 e Art. 50, §2º, inciso I, "c", da Lei nº 13.709/2018	Não localizado.
ANONIMIZAÇÃO E/OU PSEUDOANONIMIZAÇÃO dos dados pessoais, sobretudo os dados referentes à saúde (sensíveis)	Art. 5º, inc. III e XI; Art. 6º; Art. 7º, inc. IV; Art. 11, inc. II, "c"; e Art. 13 da Lei nº 13.709/2018	Não localizado.

<p>REGISTRO DE ATIVIDADES DE USO DO SISTEMA, tentativas de acesso (autorizados e não autorizados), exceções do sistema e eventos de segurança da informação de dados pessoais (logs).</p>	<p>Art. 46, da Lei nº 13.709/18</p>	<p>Não localizado.</p>
<p>MONITORAMENTO DE EVENTOS que podem ser associados à violação de dados pessoais e MEDIDAS DE RESPOSTA A INCIDENTES.</p>	<p>Artigo 50, §2º, inciso I, "g", da Lei nº 13.709/2018</p>	<p>Não localizado.</p>

Sobre a **ausência de requisitos de criptografia** para proteção dos dados pessoais sensíveis, trata-se de notória medida de segurança da informação, a utilização de criptografia para proteção dos dados pessoais.

Não obstante a relevância do assunto, não há no edital e nos seus anexos quaisquer especificações sobre o uso de criptografia para proteção de dados pessoais sensíveis, armazenados em bancos de dados da empresa Contratada.

Os requisitos de segurança da informação, constantes do edital, restringem-se à licitante vencedora, no ato da assinatura do contrato, firmar termo de compromisso, sigilo e segurança da informação.

A respeito da **ausência de requisitos de anonimização ou pseudonimização** dos dados pessoais sensíveis, segundo o inciso XI do artigo 5º da LGPD, anonimização consiste na “utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo”.

Em se tratando de um sistema de dados de saúde pública, é importante lembrar o artigo 13 da LGPD:

**Art. 13, §4º da Lei nº
13.709/18 – LGPD**

“Na realização de estudos em saúde pública, os órgãos de pesquisa poderão ter **acesso a bases de dados pessoais, que serão tratados exclusivamente dentro do órgão e estritamente para a finalidade de realização de estudos e pesquisas e mantidos em ambiente controlado e seguro**, conforme práticas de segurança previstas em regulamento específico **e que incluam, sempre que possível, a anonimização ou pseudonimização dos dados**, bem como considerem os devidos padrões éticos relacionados a estudos e pesquisas.

(...)

§4º Para os efeitos deste artigo, **a pseudonimização é o tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo**, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.” – grifei

No entanto, **não há** no Ato Convocatório e demais anexos, qualquer **cláusula** quanto à **anonimização ou à pseudonimização dos dados**, em que pese a viabilidade técnica para implementá-los, o que afronta os dispositivos legais listados anteriormente.

Quanto à **ausência de requisitos de registro de atividades de uso do sistema**, não se observa, no instrumento convocatório em questão, qualquer requisito para registro das atividades de uso do sistema, tentativas de acesso autorizados e não autorizados, exceções, e eventos de segurança da informação.

Ocorre que o registro desses elementos é **pedra fundamental para a detecção de incidentes relacionados à segurança da informação**, como a inclusão, alteração ou exclusão de dados, ou ainda o vazamento de informações.

A falta do registro impacta na capacidade do controlador detectar incidentes de segurança da informação, conforme preconizado no artigo 48 da LGPD.

**Art. 48 da Lei nº
13.709/18 – LGPD**

“O controlador deverá comunicar à autoridade nacional e ao titular a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares”.

Por fim, a **ausência de requisitos de monitoramento e medidas de resposta a incidentes de segurança da informação**, remete à ato contínuo da irregularidade anterior, não há qualquer cláusula relacionada ao monitoramento de eventos relacionados à violação de dados pessoais, muito menos a obrigatoriedade de a contratada definir e operar o plano de resposta a incidentes.

Assim, não há qualquer salvaguarda no Edital para que a empresa contratada cumpra o estabelecido no artigo 48 da LGPD, ou ainda atenda ao estabelecimento de **regras de boas práticas** definidas no artigo 50, § 2º, inciso I, alíneas g e h¹.

Em suma, Ilmo. Pregoeiro, não houveram disposições mínimas de **como serão tratados esses dados** ou quais **procedimentos de segurança** seriam exigidos das empresas.

Ademais, não é simplório alertar que os dados a serem tratados pela eventual Contratada serão ainda mais sensíveis por suas características, uma vez que dados oriundos dos pacientes podem revelar **patologias e doenças** de cunho absolutamente **privativo e pessoal**.

Ainda neste aspecto, o CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA – CFM – por meio da recente Resolução nº 2299/21 definiu:

Art. 3º, da Resolução nº 2299/21, do CFM

“Os **dados dos pacientes** devem trafegar na rede mundial de computadores (internet) com infraestrutura, gerenciamento de riscos e os requisitos obrigatórios para a segurar registro digital apropriado e seguro, obedecendo às normas do CFM pertinentes à **guarda, ao manuseio, à integridade, à veracidade, à confidencialidade, à privacidade e à garantia do sigilo profissional das informações**.

¹ Art. 50, §2º Na aplicação dos princípios indicados nos incisos VII e VIII do caput do art. 6º desta Lei, o controlador, observados a estrutura, a escala e o volume de suas operações, bem como a sensibilidade dos dados tratados e a probabilidade e a gravidade dos danos para os titulares dos dados, poderá:

I - implementar programa de governança em privacidade que, no mínimo:

(...)

g) conte com planos de resposta a incidentes e remediação; e

h) seja atualizado constantemente com base em informações obtidas a partir de monitoramento contínuo e avaliações periódicas;

§2º Deve ser assegurado **cumprimento integral à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**” - grifei

Diante dos fatos e, com a devida vênia, há indicativos de que a Administração poderá fruir dos dados de milhares, desconsiderando a problemática de **eventuais danos** decorrentes da **manipulação inadequada** dos dados pessoais.

Não se trata de análise pessimista do instrumento convocatório, considerando os recentes **ataques cibernéticos** a órgãos de saúde, que resultaram no comprometimento do Programa Nacional de Imunização e do Conect- SUS, por exemplo.

Lembra-se ainda que a LGPD prevê sanções administrativas, como o bloqueio integral da operação, enquanto se regulariza o tratamento de dados:

Art. 52 da Lei nº 13.709/18 – LGPD

“Os agentes de tratamento de dados, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas aplicáveis pela autoridade nacional:

(...)

IV - **publicização da infração** após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência;

V - **bloqueio dos dados pessoais** a que se refere a infração até a sua regularização;

VI - **eliminação dos dados pessoais** a que se refere a infração;

(...)

X - **suspensão parcial do funcionamento do banco de dados** a que se refere a infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até a regularização da atividade de tratamento pelo controlador;

XI - **suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais** a que se refere a infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período;

XII - **proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados.**” – grifei

Vejamos, nessa esteira, o entendimento assertivo do E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR:



Tribunal Pleno

Acórdão nº
1386/24

REPRESENTAÇÃO. NÃO ADMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE VISITAS TÉCNICAS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE TREINAMENTO DOS USUÁRIOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA, COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

“No tocante à LGPD, a unidade compreendeu que, visando reforçar os seus princípios e conferir maior segurança às partes contratadas, a Representação procede em relação à necessidade de previsão em Edital. Assim, manifesta-se pela expedição de recomendação ao Município para que **em próximos editais de licitação passe a fazer referência à LGPD em contratações que tratem de dados sensíveis, afastando-se qualquer dúvida quanto à sua observância e aplicação.**

(...)

Da mesma forma, **o tratamento de dados sensíveis obrigatoriamente deve estar sob a égide da LGPD.** A falta desta previsão em Edital não anula a necessidade de observância das disposições legais pertinentes, mas aparece como fator a fomentar dúvidas na contratação. Por isso, além da procedência da Representação quanto a este item, a fim de aprimorar e tornar o processo licitatório indene de dúvidas, cabível a expedição de recomendação para que nos próximos **Editais que contemplem o tratamento de dados sensíveis, seja explicitamente mencionada à observância da LGPD.**” – grifei

(Brasil, Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1386/24 – Proc. nº 690488/23 – Relator Conselheiro: Jose Durval Mattos do Amaral – Data da Sessão: 23/05/2024).

Ainda mais relevante o conseqüente prejuízo ao atendimento dos cidadãos, pois a depender do nível da falha de segurança, restaria necessário, bem como acobertado por Lei, paralisar toda a operação de saúde municipal em razão de eventuais falhas que poderiam ser evitadas a partir de um Edital minimamente **SEGURO e ADEQUADO.**

De modo geral, o tratamento de dados pessoais pela Administração é vinculado à atividades específicas, e, uma vez encerrada a necessidade de tratamento desses dados, estes devem ser **descartados ou anonimizados**, respeitando os princípios gerais da proteção de dados.

Neste sentido, determina ainda a LGPD:

**Art. 26 da Lei nº
13.709/18 – LGPD**

“O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas** de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os **princípios de proteção de dados pessoais** elencados no art. 6º desta Lei.” – grifei

Desde logo, portanto, a **redação dos Editais de Licitação**, Contratos Administrativos e instrumentos congêneres, demanda cautela, com a devida e manifesta **previsão de disposições específicas** para respeito e atenção ao disposto na LGPD.

De maneira lógica, é de extrema relevância **explicitar aos interessados os cuidados que a Administração exige no tratamento dos dados pessoais disponibilizados**, inclusive quanto à sua anuência ou vedação para outras finalidades.

Diante dessas omissões, a Administração Pública não será capaz de se **certificar que o licitante contratado está apto ou não para tratar dados pessoais de terceiros**, através da comprovação da implementação das rotinas pertinentes à LGPD.

Portanto, diante deste contexto legal, resta claro que o edital peca novamente, desta vez por não elencar disposições que observem a Lei Geral de Proteção de Dados, se tratando, portanto, de **VÍCIO INSANÁVEL**, caso este procedimento licitatório, na forma da Lei, não seja devidamente retificado.

3.2. Quantitativos dos dados a serem migrados

Violação ao artigo 6º da Lei nº 14.133/21

Depreende-se do presente instrumento convocatório diversas omissões a respeito dos dados a serem migrados/convertidos, senão vejamos:

Lote: 1 - Lote 001						
Item	Código do produto/serviço	Nome do produto/serviço	Quantidade	Unidade	Preço máximo	Preço máximo total
1	50393	SERVIÇO DE MIGRAÇÃO DE DADOS ATUAIS , IMPLANTAÇÃO E CAPACITAÇÃO NO SISTEMA DE GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA	1,00	UN	35.238,11	35.238,11
2	50394	LICENÇA DE USO DE SISTEMA, MANUTENÇÃO CORRETIVA, ATUALIZAÇÕES DE VERSÕES E SUPORTE TÉCNICO REMOTO NO SISTEMA DE GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA	12,00	MES	11.245,54	134.946,48
3	50395	HORAS DE VISITA TÉCNICA PÓS-SISTEMA IMPLANTADO SOB DEMANDA E NÃO OBRIGATORIO	140,00	HR	183,05	25.627,00
TOTAL						195.811,59

Embora a Contratante tenha previsto no ato convocatório inúmeras disposições a respeito dos serviços de conversão/migração de dados, restaram desertas **informações imprescindíveis**, quais sejam:

SISTEMAS	Qual SISTEMA EM USO requer a migração/conversão de dados?
FORMATOS	Quais os FORMATOS dos dados a serem migrados/convertidos?
QUANTITATIVOS	Qual o VOLUME total dos dados a serem migrados/convertidos?
TIPOS	Quais os TIPOS dos dados a serem migrados/convertidos?

Com a devida vênia, Ilmo. Pregoeiro, a ora Contratante requer da futura Contratada o desenvolvimento e aplicação de uma metodologia que satisfaça todo o processo de migração dos dados existentes, **sem ao menos disponibilizar informações mínimas, porém relevantes, sobre a carga de dados a ser migrada.**

Além disso, resta obscuro **qual o Banco de Dados atual da Contratante** e se será disponibilizado **dicionário de dados** para que a Contratada desempenhe o encargo ora solicitado.

Havendo a previsão de migração de dados, porém sem a sua respectiva quantificação, acarretará aos interessados consequente **ausência de parâmetros** para elaboração de suas propostas, tal como a potencial capacidade de realização dos serviços.

Tal fato influi sobremaneira, em mais uma hipótese, os participantes do processo licitatório, considerando a **incerteza na contabilização dos custos**, tal como na quantificação e qualificação da mão de obra.

Observemos, nessa esteira, o entendimento assentado pelo Tribunal de Contas da União, sucintamente elidido no Acórdão nº 157/2024, de relatoria do Exmo. Ministro Antônio Anastasia:



Primeira Câmara

Acórdão
nº 157/2024

ACOMPANHAMENTO. CONTRATAÇÃO DE UNIDADES DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE INTERMEDIÇÃO PARA NUVENS PÚBLICA. MITIGAÇÃO DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO POR MEIO DAS MEDIDAS JÁ IMPLEMENTADAS PELOS ÓRGÃOS FISCALIZADOS OU QUE AINDA SERÃO IMPLEMENTADAS, CONFORME INFORMADO NOS PLANOS DE AÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CIÊNCIA.

“A jurisprudência do TCU é pacífica quanto à importância de se fundamentar de forma suficiente as quantidades a serem contratadas. Neste sentido, o Acórdão 420/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, destaca que, para evitar “o desperdício de dinheiro público”, **é necessário, “entre outros documentos, de orçamento detalhado, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”** (item 72.2 do Relatório do Relator)” - grifei

(Brasil, Tribunal de Contas da União – Acórdão nº 157/2024 – Plenário – Min. Relator: Antônio Anastasia – Data da Sessão: 07/02/2024).

Tal qual o entendimento arraigado do TCU, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Paraná, também possui jurisprudência pacífica quanto à temática, senão vejamos:



Tribunal Pleno

Acórdão nº
788/24

REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 03/2024. SOFTWARE PARA GESTÃO DE PROCESSOS TÉCNICOS LABORATORIAIS. PROVA DE CONCEITO. REQUISITOS FUNCIONAIS NÃO PARTICULARIZADOS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DOS PERCENTUAIS ESTABELECIDOS. DADOS A SEREM MIGRADOS SEM DEFINIÇÃO DA NATUREZA E DO VOLUME. PRESENÇA DOS REQUISITOS CAUTELARES. RATIFICAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

“Nesse quesito, a preocupação do representante também se revela pertinente, notadamente porque, segundo o item 12.12 do Termo de Referência, compete à contratada garantir backup e segurança de dados (peça 4, p. 40).

(...)

Aliás, **além do volume, é pertinente que a natureza dos dados também seja evidenciada.**

Tanto é assim que, no tópico da Prova de Conceito, o instrumento convocatório exige avaliação específica do módulo destinado ao acesso e integração dos dados.

(...)

Vale dizer, **é prudente que o volume e a natureza dos dados sejam evidenciados, especialmente para facilitar a valoração do serviço e, conseqüentemente, a elaboração das propostas.**

Além do mais, segundo o próprio representado, são “dados extremamente simples”, o que sugere **inexistir dificuldades para que seu volume e natureza sejam evidenciados.**” – grifei

(Brasil, Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 788/24 – Proc. nº 199273/24 – Relator Conselheiro: Ivens Zschoerper Linhares – Data da Sessão: 03/04/2024).

Mais uma vez cabe salientar que, diante da omissão do quantitativo de dados a serem migrados, resta inviável mensurar, não somente o **valor** da execução do serviço, como também o **tempo total** para a efetividade deste.

Logicamente, uma **alta demanda de dados a serem migrados** fará com que o **período de transferência** dessas informações possivelmente **perdure na mesma proporção**, por isso a necessidade e a importância da descrição dos quantitativos no instrumento convocatório sob análise.

Nada obstante, resta questionável se os **valores incluídos na proposta** efetivamente correspondem aos serviços a serem prestados em sua integralidade.

Diante do empecilho oriundo do instrumento convocatório, resta **prejudicada a competitividade** e a certeza na elaboração das propostas.

Para dirimir qualquer dúvida acerca da necessidade de **previsão objetiva e clara**, cabe salientar o texto do artigo 6º, inciso XXIII, “a”, da Nova Lei Geral de Licitações:

**Art. 6º inc. XXIII, “a”,
da Lei nº 14.133/21**

“XXIII - **termo de referência**: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos**:

a) **definição do objeto**, incluídos sua natureza, **os quantitativos**, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; – grifei

Assim como arguido no item anterior, independentemente da modalidade, tipo de licitação e seu objeto, deverá o ato convocatório **dispor de maneira enfática a respeito de todos os quantitativos** envolvidos na licitação correspondente.

3.3. Treinamento dos usuários da ferramenta de gestão

Ausência de quantitativos e informações essenciais

O presente ato convocatório contém lacunas intransponíveis que comprometem o regular prosseguimento do feito.

Salienta-se que um instrumento convocatório **não deve conter omissões** que impeçam a manipulação do certame em detrimento do interesse público, sobretudo em relação aos **processos de treinamentos e capacitação** dos usuários da ferramenta de gestão a ser contratada, além de outros procedimentos vinculados aos referidos serviços.

A omissão ou obscuridade do edital frustra o princípio do livre acesso dos interessados, eis que a **ausência de informações** atinentes à finalidade da licitação – seu objeto – **impede a oferta de propostas** adequadas e inviabiliza a avaliação dos critérios de julgamento.

O instrumento convocatório ora impugnado deixa de apresentar informações essenciais que possibilitem aos interessados compreenderem a exigência mínima pleiteada pela administração a respeito do treinamento/capacitação dos servidores.

Restam vagas informações atreladas aos treinamentos dos destinatários do *software* objeto da licitação, como os descritivos das estruturas que serão utilizadas, **o total de usuários a serem treinados**, seus respectivos cargos e funções, os locais de capacitação destes, máquinas e estações onde serão

instalados o sistema, se haverá necessidade de fornecimento de material didático, bem como os tipos de cursos a serem empregados, à distância e/ou presencial.

Além disso, não há estimativa de horas a serem submetidas para treinamentos, restando prejudicado, por assim, o cálculo das despesas e custos necessários para o completo atendimento ao solicitado pela Administração Pública.

Ao não estabelecer um quantitativo mínimo de horas de treinamentos, a Administração se coloca à mercê da Contratada, pois se torna plenamente plausível, diante deste cenário, que o cronograma de treinamentos perdue além do devido.

Nesse sentido, vejamos o entendimento do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em recente decisão proferida pelo Excelentíssimo Conselheiro Sidney Estanilau Beraldo:



Tribunal Pleno

**Processo nº
000500.989.24**

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. HABILITAÇÃO TÉCNICA. IMPOSIÇÃO DE QUANTITATIVOS INCOMPATÍVEL COM O TIPO DE SERVIÇO LICITADO. INCONGRUÊNCIAS NO MODELO DE PROPOSTA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA O CORRETO DIMENSIONAMENTO DO OBJETO. PROVA DE CONCEITO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS MÍNIMOS E CRITÉRIOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO. FALTA DE REGRAS PREVENTIVAS PARA A BASE DE DADOS EM CASO DE ENCERRAMENTO DO AJUSTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL

“2.6. Incontestemente, outrossim, a **imprecisão havida na cláusula que trata do treinamento exigido, que deixou de apresentar, dentre outros fatores, o número de servidores a serem capacitados, local e carga horária, informações necessárias ao adequado dimensionamento do serviço.** De se destacar que o edital deve fornecer todos os dados imprescindíveis à formulação da proposta, nos termos do artigo 47 da Lei federal nº 8.666/93. Aliás, **reiteradas vezes este Tribunal já se pronunciou pela imprescindibilidade da divulgação de todas as informações relacionadas ao treinamento dos servidores no sistema a ser implementado**, a exemplo das decisões proferidas nos processos TC-005555.989.17-719, TC-0005894.989.18-5, TC-015489.989.18-6 e TC-025250.989.18-3”.- grifei

(Brasil, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo nº 006827.989.22-9 – Plenário – Conselheiro Relator: Sidney Estanilau Beraldo - Data da Sessão: 13/04/2022)

O instrumento convocatório, por outro lado, requer a prestação de serviços de treinamento/capacitação dos profissionais **sem descrever a solução de TI a ser contratada como um todo**, contrariando o conceito de Projeto Básico disposto no inciso IX, do artigo 6º, da Lei Federal nº 14.133/21, pois não há mensuração da complexidade dos processos de capacitação dos usuários, além das demais nuances indispensáveis para os treinamentos exigidos de uma solução de gestão.

Deste modo, conforme o disposto na Legislação de regência e o entendimento consolidado da Jurisprudência, de rigor a retificação do edital no que diz respeito à descrição dos treinamentos, aos quantitativos dos destinatários do *software* e demais informações vinculadas ao processo de capacitação como um todo.

4. 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 encaminhado ao **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, bem como ao **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**.

Pelo deferimento,

São Paulo, 17 de Junho de 2024

Rafael de Andrade Sabbadini
OAB/SP nº 474.617