

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO  
DE TAMBORIL DO ESTADO DO CEARÁ.**



Pregão Eletrônico nº 018/2025:

Licitante: **Prefeitura Municipal de Tamboril;**

Data da Abertura da Sessão: 28 de abril de 2025.

**YURI RAVARRA MARCONDES**, brasileiro, advogado, inscrito no CPF sob o nº 428.261.028-00, documento de identidade nº 44.226.849-X, residente e domiciliado na Rua Joaquim Norberto, nº 462, Jardim São Paulo, São Paulo/SP, CEP: 02301-100, Telefone: (11) 99738-8167, e-mail: yuriravara@adv.oabsp.org.br, respeitosamente vem apresentar:

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

Em face do Pregão Eletrônico nº 018/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de Tamboril, CE inscrita no CNPJ sob o nº 07.705.807/0001-04 com sede na Rua Germiniano Rodrigues de Farias S/N, Telefone: (88) 9.9226-6608 de acordo com os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

**BREVE SÍNTESE DOS FATOS**

Está prevista para o dia 28 de Abril de 2025, às 8 horas e 30 minutos, a sessão pública para o Pregão Eletrônico nº 018/2025, a ser realizada no portal: [www.compras.m2atecnologia.com.br](http://www.compras.m2atecnologia.com.br).

A licitação tem como objeto a: **Contratação de empresa para implantação e locação de software de solução de gestão em saúde, para atender as necessidades da secretaria da saúde do município de tamboril – CE.**

Y

Todavia, o edital apresenta irregularidades que afrontam a Lei de Licitações e aos Princípios da Administração Pública como os da Legalidade, Economicidade e da Competitividade, ao impor condições que restringem a participação e introduzir exigências incompatíveis com as normas vigentes.



Tais inconsistências motivam a impugnação dos seus termos.

**PRIMEIRA ILEGALIDADE: OMISSÃO DE CRITÉRIO DE ANÁLISE ECONÔMICA-FINANCEIRA.**

A inserção de critérios de análise econômico-financeira no edital de licitação é fundamental para garantir a saúde financeira das empresas participantes e, conseqüentemente, a execução eficaz dos contratos firmados com a Administração Pública.

A Lei de Licitações, especialmente na nova legislação (Lei nº 14.133/2021), estabelece que a habilitação econômico-financeira deve avaliar a capacidade do licitante para cumprir suas obrigações contratuais, evitando que empresas endividadas ou sem lastro patrimonial comprometam a execução do objeto licitado.

Ao contrário do que consta no Edital, é necessário a **exigência de um Grau de Endividamento** "igual ou menor a 0,50", conforme jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça da Bahia:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA Quarta Câmara Cível Processo: AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 8017161-71.2020.8.05.0000 Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível AGRAVANTE: INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E PROMOÇÃO SOCIAL - PROVIDA INSTITUTO Advogado(s): ALAN CARNEIRO DE MATOS AGRAVADO: MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS Advogado(s): LÍVIA MARÍLIA ROCHA MARTINS

**ACÓRDÃO**

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO ORDINÁRIA. CHAMAMENTO PÚBLICO. EDITAL 003/2019 DO MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS. FINALIDADE: SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS, QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE (O.S) PARA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO NO GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES E

X

SERVIÇOS DE SAÚDE EM UNIDADES LIGADAS À ATENÇÃO ESPECIALIZADA DO MUNICÍPIO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE GRAU DE ENDIVIDAMENTO EM ÍNDICE IGUAL OU MENOR QUE 0,50. CRITÉRIO QUE, EM SI, NÃO IMPLICA ILEGALIDADE. ATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 37, CAPUT, DA CF/88. NÃO DEMONSTRAÇÃO, PELO AGRAVANTE, DE QUE HOUVE RESTRIÇÃO À LIVRE PARTICIPAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.



I - As organizações sociais integram o chamado Terceiro Setor, mas, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública ( CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio, fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

II - O grau de endividamento é apenas um, dentre tantos outros possíveis parâmetros de aferição da higidez financeira dessas organizações sociais, associações ou organizações que pretendem prestar serviço ao ente público, todas submetidas ao quanto estabelecido no caput do art. 37, da CF/88.

III - A exigência de grau de endividamento de 0,50 em edital de chamamento público para gestão de serviço de saúde municipal não é ilegalidade, especialmente quando não demonstrado que fora permitido grau de endividamento maior em outros procedimentos de igual natureza ou que houve drástica limitação dos interessados em participar do certame.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 8017161-71.2020.8.05.0000, de Lauro de Freitas, em que figuram, como agravante, INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E PROMOÇÃO SOCIAL - PROVIDA INSTITUTO, e, como agravado, MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS. ACORDAM os Desembargadores integrantes da Turma Julgadora da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, à unanimidade, em negar provimento ao agravo de instrumento. Sala das Sessões, DESA. GARDÊNICA PEREIRA DUARTE PRESIDENTE E RELATORA

(TJ-BA - AI: 80171617120208050000, Relator: GARDENIA PEREIRA DUARTE, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/03/2021)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. GRAU DE ENDIVIDAMENTO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. INTELIGÊNCIA DO

Y

ARTIGO 31 DA LEI 8666/93. ATO DISCRICIONÁRIO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ENSEJADORES À CONCESSÃO DA LIMINAR. CASSAÇÃO DA MEDIDA. AGRAVO PROVIDO.



(Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0020967-32.2015.8.05.0000, Relator(a): Pilar Celia Tobio de Claro, Primeira Câmara Cível, Publicado em: 15/07/2016)

(TJ-BA - AI: 00209673220158050000, Relator: Pilar Celia Tobio de Claro, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 15/07/2016)

Paulo:

Na mesma linha entende o Tribunal de Contas do Estado de São

"Também é demasiado o rigor imposto pelo item 7.2, 'c', do Edital, quando exige prova da boa situação financeira da empresa licitante mediante índice de endividamento máximo igual a 0,40, uma vez que o objeto licitado, no contexto atual, não apresenta alto grau de complexidade ou peculiaridade que justifique tal indicador, quando a jurisprudência desta Corte admite variação até 0,50." (TCESP. TC-001533/003/10, Conselheiro Dimas Ramalho)

No mesmo sentido o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

"No presente caso, o Grau de Endividamento escolhido, de 0,5 não se enquadra na decisão do Conselheiro Moacir Bertoli, pois é mais do que o dobro daquele (0,20), não sendo considerado baixo demais e por consequência, restritivo à competitividade do certame (...)" - (TCESC. ELC 08/00523989).

Além disso, a exigência de comprovação da saúde financeira não apenas protege os interesses públicos, mas também assegura um ambiente competitivo mais justo, onde apenas empresas com condições adequadas podem participar do certame.

Portanto, incluir tais critérios no edital é uma medida preventiva essencial para evitar problemas futuros e garantir a eficiência na execução dos serviços ou obras contratadas.

Y

**SEGUNDA ILEGALIDADE: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO PARA PROVA DE CONCEITO.**



O edital determina, em suma, que a licitante vencedora deverá demonstrar, durante a prova de conceito, o **cumprimento quase integral** dos Requisitos Técnicos Gerais Obrigatórios previstos, sob pena de desclassificação.

Não houve fixação de critérios objetivos para a avaliação da solução, considerando a exigência desarrazoada da demonstração quase integral dos itens previstos no edital.

**É incompreensível exigir a demonstração prática quase 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

X



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.

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.

No caso da exigência do cumprimento quase integral das funcionalidades na demonstração do sistema, é importante questionar sua proporcionalidade e razoabilidade.

Embora seja legítimo que a Administração Pública busque assegurar a qualidade do serviço futuramente contratado, é necessário avaliar se essa exigência extrema é realmente necessária e se respeita o princípio da eficiência. Uma exigência tão rigorosa pode limitar a participação de empresas qualificadas e restringir a concorrência, comprometendo a busca pela melhor solução custo-benefício.

Como já mencionado, a exigência do cumprimento de 90% na demonstração do sistema poderá ensejar questionamentos quanto à sua imparcialidade.

O Princípio da Impessoalidade busca garantir que a administração pública tome suas decisões de forma imparcial, sem favorecer ou prejudicar as licitantes.

Nesse sentido, a exigência em questão poderá direcionar o certame e favorecer uma empresa específica, limitando a concorrência e ferindo o princípio da igualdade de oportunidades.

Em conclusão, a exigência do cumprimento integral dos requisitos do sistema seja avaliada e aprovada em sede de prova de conceito, afronta os princípios basilares da administração pública.

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

*[Handwritten mark]*

se tornar uma condição de restrição à competitividade da licitação ou tampouco criar uma subjetividade indevida para o julgamento proposta vencedora.



**TERCEIRA ILEGALIDADE: AUSÊNCIA DE MECANISMOS PARA A PROTEÇÃO DE DADOS DOS PACIENTES - AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES DA LGPD - LEI Nº 13.709/2018**

Ao analisarmos o presente instrumento convocatório, percebemos a clara ausência dos mecanismos para a proteção de dados dos pacientes.

Em nenhuma parte do Termo de Referência há **menções sobre a configuração ou conjunto de regras do software da gestão de saúde que garantam as condições mínimas de proteção dos dados dos pacientes, apenas imputando responsabilidades de cumprimento da LGPD de forma genérica no contrato**, o que impede qualquer fiscalização prévia ou durante a execução do contrato no cumprimento dessa função legal, ferindo os Princípios da Administração Pública, por exemplo o da Prevenção.

Como o Gestor do contrato irá garantir o sigilo das informações se o Termo de Referência não contém as regras mínimas de proteção das informações que serão circuladas principalmente no sistema informático que será utilizado pela secretaria municipal da saúde?

Da lição apresentada por Ronny Torres, destacamos: *"em suma a função do ETP é gerar reflexão prévia à definição do objeto licitatório, notadamente em relação às soluções disponíveis e questões técnicas pertinentes para fins de melhor atendimento à pretensão contratual"*.

Dois conceitos fundamentais são essenciais ao discutir a proteção de dados. O primeiro é a **privacy by design**, que implica que a segurança dos dados deve ser considerada em todas as fases do processo, desde a coleta até a eliminação. Ao definir as precauções necessárias para a coleta de dados, como no caso de assinatura de um contrato, também é crucial identificar as medidas de segurança para o acesso por terceiros, como órgãos de fiscalização e cidadãos, além de estabelecer procedimentos para a exclusão dos dados. O segundo conceito é a **privacy by default**, que envolve a **implementação automática de medidas de segurança durante o desenvolvimento**, garantindo que a privacidade seja a opção padrão. Isso exige

X

verificar, em cada novo processo, tarefa ou modelo de documento, se estão sendo observados os requisitos mínimos de proteção de dados, como uma finalidade específica e legítima para o tratamento de informações pessoais. Além disso, ao identificar soluções, o ETP deve estar atento à questão do tratamento de dados pessoais, avaliando alternativas que possam reduzir os riscos associados a esse tratamento.

A análise de riscos concentra-se na avaliação das exigências aplicáveis em um edital de licitação. No que diz respeito à **qualificação técnica do fornecedor**, conforme estabelecido no artigo 67 da Lei nº 14.133/21, **é possível exigir experiência prévia em proteção de dados**, considerando o objeto do contrato. Portanto, quando o contrato envolve tratamento de dados sensíveis, pode ser considerada a exigência de:

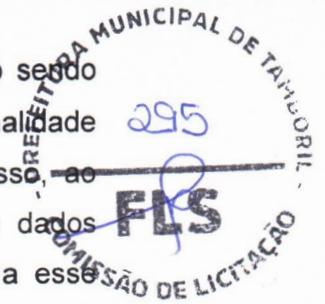
- a) Documento que comprove a capacidade técnica, destacando as características mais relevantes em termos de segurança e proteção de dados, e que demonstre a execução de serviços semelhantes com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.
- b) Declaração do fornecedor de que atende a todas as exigências, que poderá ser considerada declaração falsa se não for cumprida durante a fase contratual.
- c) Exigência de certificações de segurança, conforme o artigo 17, § 6º, que permite à Administração exigir certificação por uma organização independente acreditada pelo Inmetro como condição para a aceitação do material e do corpo técnico apresentados pela empresa para fins de habilitação.

Contudo, não existe no Termo de Referência uma regra sequer de proteção da informação a ser exigida na prova de conceito do sistema a ser demonstrado.

Acontece que, quando não tomamos os devidos cuidados com os dados sensíveis dos pacientes, podemos incorrer em clara afronta aos mecanismos de proteção criados pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

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

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



*[Handwritten mark]*

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**.

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.

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:

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 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**

Brasil, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1841/2022 – Plenário – Min. Relator: Antônio Anastasia – Data da Sessão: 10/08/2022.

Em suma, **não estão 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.**

Em se tratando de um sistema de dados de saúde pública, é importante relembrar 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.

Portanto, diante deste contexto legal, resta claro que o edital peca, 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.

**QUARTA ILEGALIDADE: AUSÊNCIA DO QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS A SEREM TREINADOS.**

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 ao processo de **capacitação dos usuários** da ferramenta de gestão a ser contratada, além de outros procedimentos de treinamentos.

A **omissão ou obscuridade** do Termo de Referência 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 referentes aos treinamentos dos profissionais destinatários do sistema (parte do objeto ora licitado), como o descritivo da **estrutura** que será utilizada, cargos e funções dos usuários do software, o perfil e características mínimas do Complexo de Saúde e suas respectivas unidades, sobretudo o **quantitativo de profissionais a serem treinados**, máquinas e estações onde serão instalados o sistema.

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

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. Inconteste, 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. TC n. 006827.989.22-9 – Plenário – Relator Conselheiro: Sidney Estanilau Beraldo - Data da Sessão: 13/04/2022).

Por certo, a Administração deve elaborar **cronograma**, metodologia, plano de trabalho, resultados, a fim de que se obtenha o integral e adequado cumprimento da avença firmada, em todas as fases previstas no uso do *software* de gestão.



A insuficiência de informações essenciais para formulação de propostas enseja pronta **reformulação do ato convocatório**, a fim de inserir no presente o referido cronograma de implantação do sistema, sendo este, **responsabilidade exclusiva da Contratante**.

O instrumento convocatório, por outro lado, requer a prestação de serviços de treinamento/capacitação dos profissionais sem mensurar a **complexidade integral** do processo de capacitação dos usuários da ferramenta, além das demais nuances indispensáveis na parametrização e treinamentos de um *software* de gestão.

Deste modo, conforme o disposto na Legislação pátria em vigor e o entendimento consolidado da Jurisprudência, deve o instrumento convocatório ser **retificado** no que diz respeito à descrição, aos quantitativos de **treinamento/capacitação** dos servidores responsáveis pela operação, bem como dos destinatários do *software* e demais circunstâncias vinculadas ao exercício de seu uso.

**QUINTA ILEGALIDADE: AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS DESTINTOS NA MESMA CONTRATAÇÃO - CONTRARIEDADE À LEI Nº 14.133/21 E À SÚMULA 247 DO TCU.**

Embora o Termo de Referência apresente uma justificativa para uma aquisição de lote único de um Sistema Integrado de Gestão de Saúde Pública e hospedagem em *nuvem*, **essa justificativa não demonstra adequadamente a inviabilidade ou o prejuízo significativo de dividir a aquisição em lotes separados, potencialmente restringe a concorrência e pode não representar a abordagem economicamente mais vantajosa**, contradizendo o espírito e a intenção da Lei nº 14.133/2021 sobre a divisão em lotes.

A contratação inclui licenças de uso de *software*, hospedagem em *nuvem*, treinamento, suporte técnico e migração de dados. A inclusão da hospedagem em *nuvem* junto aos demais serviços pode limitar a participação de empresas especializadas apenas em *software* ou hospedagem, reduzindo a competitividade.

O artigo 37, §1º, da Lei 14.133/21 é claro: **“É vedado incluir exigências que limitem a competitividade sem justificativa técnica”**.

E o Acórdão TCU nº 1.514/2019 reafirma: **“Exigências específicas devem ser devidamente justificadas no processo licitatório”**.



O parcelamento do objeto é a regra da licitação, veja-se o disposto no Art. 47, da Lei nº 14.133/21, e no enunciado da Súmula TCU 247:

**Art. 47, da Lei nº 14.133/21** “As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...)  
II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.  
§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:  
I - a responsabilidade técnica;  
II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;  
III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Súmula 247



**“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 (...).”**

Vejamos, neste sentido, o entendimento do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, nos Autos do Processo TC nº 02.669/15 (Acórdão – AC1 – TC nº 675/2017) por não atender requisitos da Lei nº 8.666/93, em vigor à época, acerca do parcelamento do objeto licitado:



**Primeira Câmara**  
Acórdão nº  
1278/2006

“O Art. 23 § 1º da Lei nº 8.666/93 diz que as obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnicas e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.



O Órgão Auditor diz que no caso em tela, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto. (...)

Ademais, de acordo com o dispositivo da Lei 8.666/1993 acima descrito, a viabilidade técnica e econômica alegada pelo administrador público para a licitação por lote único deve ser previamente comprovada e juntada aos autos do processo licitatório, fato este não realizado pela SUPLAN. Com relação à ausência do parcelamento dos objetos das licitações, é evidente que, sendo o parcelamento uma regra, cujo cumprimento é exigido nos termos do art. 15, inciso IV e do art. 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93, deverá ser obrigatoriamente comprovada pelo gestor a inviabilidade da divisão do objeto e a realização da licitação por preço global, quando for este o caso.

Ante o exposto, este Órgão Técnico não acolhe as alegações da defesa, mantendo a irregularidade. Sugere ainda que nos próximos procedimentos licitatórios realizados pela SUPLAN, não deixe de se considerar a possibilidade de parcelamento, e caso não opte pelo parcelamento, que seja demonstrada viabilidade técnica e econômica juntada aos autos do procedimento de licitação.”

Brasil, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Processo TC nº 02.669/15 - Acórdão – AC1 – TC nº 675/2017 – 1ª Turma – Relator Conselheiro Adailton Coelho - Data da Sessão: 06/04/2017.



**Parecer nº**  
**01158/10**  
Processo TC nº  
**10332/09**

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO. VÍCIO EM EDITAL. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. INCLUSÃO DE EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA EM LEI. DIVISIBILIDADE DO OBJETO. ADJUDICAÇÃO POR PREÇO GLOBAL E NÃO POR ITEM. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. IRREGULARIDADE DO CERTAME. NULIDADE. DETERMINAÇÃO.

“- A licitação é procedimento que visa tanto à escolha da melhor proposta quanto à ampla participação de interessados, não podendo ser admitida exigência não prevista em lei e/ou que tolha o caráter competitivo.

- Não se vislumbra interesse público quando se prevê o oferecimento de proposta única para todos os itens do certame

(proposta global), quando, de fato, por suas características e naturezas, eles se mostravam perfeitamente divisíveis.” – grifei Brasil, Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba. Parecer nº 01158/10 – Processo nº TC nº 02.669/15. – Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB: André Carlo Torres Pontes – Parecer de: 01/07/2010.



Cabe à Administração, nos autos do procedimento licitatório (considerando que assim não o fez no presente edital), **justificar em termos técnicos** se haveria possível perda de economia de escala ou qualquer outro prejuízo no desempenho da Contratação, na hipótese de eventual parcelamento do escopo do ajuste.

O requisito de lote único **limita o conjunto de licitantes em potencial**, excluindo fornecedores de *software* especializados sem data centers internos e vice-versa. Isso **reduz a competição e potencialmente aumenta os custos**.

No contexto desta Contratação, o princípio do **parcelamento** deveria ser observado, pois em se trata de contratação de **produtos díspares**, de naturezas diversas e comercializados por empresas que atuam em diferentes segmentos de mercado que não se interagem.

Assim, prestigia-se a maior competitividade e a obtenção de **preços mais vantajosos**, nos termos do artigo 40, §2º da Lei nº 14.133/21.

Não menos relevante, uma vez que **não há menção ao Estudo Técnico Preliminar de origem do edital**, tampouco anexo referente a este documento, requer-se a **demonstração nos autos** deste processo licitatório da **realização do Estudo**, contendo **justificativa fundamentada tecnicamente** a respeito do **agrupamento dos itens** a serem adquiridos na mesma contratação.

#### **SEXTA ILEGALIDADE: EXIGÊNCIA DE INTEGRAÇÃO COM O WHATSAPP - AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ACERCA DOS CUSTOS.**

Embora o WhatsApp seja amplamente utilizado, integrá-lo a um sistema de gestão de saúde pública introduz custos potenciais que não estão sendo abordados de forma transparente.

Esses custos incluem:

**a) Desenvolvimento e Customização:** O desenvolvimento da integração requer programação especializada, o que se traduz em custos.

**b) Manutenção e suporte contínuos:** A integração precisa ser mantida e atualizada conforme o WhatsApp evolui, resultando em despesas contínuas.

**c) Armazenamento e segurança de dados:** Armazenar e proteger dados de pacientes transmitidos via WhatsApp envolve custos de infraestrutura e segurança.

A ausência de especificações técnicas detalhadas para a integração do WhatsApp torna impossível para os licitantes estimarem com precisão os custos associados. Isso cria incerteza e desencoraja preços competitivos.

Embora o WhatsApp ofereça criptografia de ponta a ponta, ele ainda é uma plataforma de terceiros sujeita às suas próprias políticas de segurança e privacidade. **Usá-lo para dados sensíveis de pacientes levanta preocupações sobre conformidade com regulamentações de proteção de dados.**

Cumprе salientar que a Contratante requer a integração com o WhatsApp, como requisito e recurso funcional mínimo para o software a ser contratado.

Necessita-se de informações suficientes para possibilitar que as licitantes formulem suas propostas adequadamente, diante da falta de informação acerca da quantidade de usuários que poderão ou deverão receber as mensagens e também a frequência de envio delas.

Uma vez que o envio das mensagens deverá ser feito automaticamente pelo sistema contratado, verifica-se a necessidade de sua integração via API do WhatsApp Business.

Nesse sentido, de acordo com os preços da plataforma WhatsApp Business, os valores para envio de mensagens podem variar de US\$ 0.0315 a US\$ 0.0625 por conversa, a depender da categoria da conversa. Convertendo esses valores para Reais a uma cotação de US\$ 1,00 para R\$ 6,11, tem-se que os valores podem



*[Handwritten signature]*

variar, por volta de R\$ 0,19 a R\$ 0,38 por conversa, a depender de sua respectiva categoria.

A Prefeitura Municipal de Bragança, na posição de órgão público deveria utilizar canais/contas oficiais para promover a comunicação com a população. Uma das necessidades dessa utilização tem como objetivo dificultar o êxito dos ataques de phishing, promovidos por criminosos.

No caso específico do WhatsApp, uma conta oficial somente pode ser criada pela utilização da versão WhatsApp Business, que envolve os custos de envio de mensagens anteriormente mencionados.

Substancialmente, tem-se, ainda, potencial ilegalidade quanto a exigência de ferramenta pertencente à empresa específica, uma vez que o WhatsApp é um aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz para smartphones controlado pela Meta Platforms, Inc.

Logo, não é necessário grande esforço técnico para sabermos que estão presentes no mercado outros aplicativos similares além do WhatsApp, tais como Telegram, WeChat, Signal, Viber, dentre outros.

Ao se exigir uma aplicação pertencente à uma marca específica, deveria a Administração prever as expressões “ou equivalente”, “ou similar”, além de apresentar uma justificativa técnica demonstrando que o aplicativo citado é o único que atende as necessidades da administração.

Por fim, resta obscuro se as possíveis interessadas serão ou não responsáveis pela integração, o que certamente alteraria o valor da proposta, ou se a própria Administração será responsável por custear esse serviço.

Pelo exposto, conclui-se que são vagas as informações conhecidas sobre os custos da integração com o WhatsApp, impedindo a correta precificação dos serviços pelos licitantes, podendo levar a uma contratação antieconômica, causar uma prestação do serviço incompatível com as necessidades da Administração Pública, ou acarretar gastos futuros inicialmente não previstos.



A handwritten signature or mark in blue ink, located at the bottom right corner of the page.

**DOS PEDIDOS:**

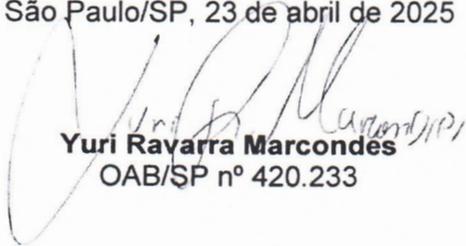
Em face do exposto, requer:

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**.

São Paulo/SP, 23 de abril de 2025

  
**Yuri Ravarra Marcondes**  
OAB/SP nº 420.233

