

Pregão Presencial nº 194/2015

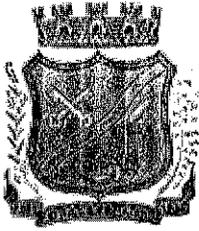
Resposta à impugnação

Impetrante: BETHA SISTEMAS LTDA (00.456.865/0001-67)

OBJETO: AQUISIÇÃO DO SOFTWARE DE GESTÃO MUNICIPAL DA SAÚDE (SGMS), INCLUINDO O FORNECIMENTO DE LICENÇAS PERPÉTUAS DE SOFTWARE, CONSULTORIA, IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO, TREINAMENTO, SERVIÇOS DE PÓS-IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO, ATUALIZAÇÃO, SUPORTE E ACESSORIA OPERACIONAL PARA O FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE GASPAR.

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO.....	2
1 PREGÃO SUBSCRITO POR AUTORIDADE INCOMPETENTE.....	2
2....AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA EM CASO DE ATRASO NOS PAGAMENTOS	3
3 DA INCORREÇÃO DE FIXAÇÃO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS	3
4.....EXIGÊNCIA DE PRÉVIA PROPRIEDADE DE SOFTWARES, EQUIPAMENTOS, PESSOAL TÉCNICO E OPERACIONAL.	5
5 DO FERIMENTO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL RELATIVA AO "PROTOCOLO DE MANCHESTER".	6
6 FRAUDE À LEI.....	6
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	11



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

APRESENTAÇÃO

Trata-se de impugnação impetrada pela empresa BETHA SISTEMAS LTDA, inscrita no CNPJ nº 00.456.865/0001-67, quanto as disposições editalícias do Edital de Pregão Presencial nº 194/2015, que tem por objeto aquisição do software de Gestão Municipal da Saúde (SGMS), incluindo o fornecimento de licenças perpétuas de software, consultoria, implantação, instalação, treinamento, serviços de pós-implantação, manutenção, atualização, suporte e assessoria operacional para o Fundo Municipal de Saúde de Gaspar.

Foram questionados tempestivamente alguns itens do Edital, e quanto às dúvidas apresentadas, torna-se necessário debatê-los ponto a ponto, conforme itens ulteriores.

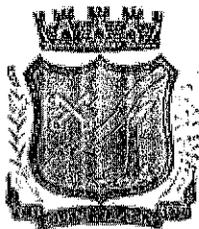
1 PREGÃO SUBSCRITO POR AUTORIDADE INCOMPETENTE

No item 1 da peça impugnatória é alegado que o Secretário Municipal de Saúde não é a Autoridade Competente para subscrever editais de licitação, uma vez que não ordenador de despesa da unidade administrativa.

Não merecem prosperar as alegações da Impugnante, pelo fato de que conforme disposto na Lei Municipal nº 1146/1988, art. 3º A, são atribuições do Secretário Municipal de Saúde, entre outras, ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo.

Dessa forma conforme disposto no referido diploma legal o Edital foi subscrito pela Autoridade Competente para gerir e ordenar despesas em nome do Fundo Municipal de Saúde.

   2



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

2 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA EM CASO DE ATRASO NOS PAGAMENTOS

Neste item a Impugnante alega que o Edital não previu critérios de atualização monetária em caso de atrasos nos pagamentos.

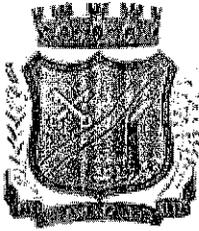
Tal alegação também não merece prosperar, pois o Edital em seu item 15.8, estabelece que *“No caso de eventuais atrasos de pagamento das faturas, por culpa exclusiva da Administração Municipal, o valor será atualizado monetariamente nos termos do art. 117 da Constituição Estadual de SC, acrescido da multa de 0,5% (meio por cento) e juros de mora de 6% (seis por cento) ao ano, pro rata die”*.

É importante destacar que o Edital deve ser lido e interpretado na íntegra, sendo que consta no Edital no item 15.8 critérios de atualização monetária para os casos em que houver atrasos no pagamento por culpa da Administração.

3 DA INCORREÇÃO DE FIXAÇÃO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

O advento da internet impôs ao mercado um novo modelo de desenvolvimento de aplicações, o desenvolvimento de sistemas/aplicações web, esse novo modelo de desenvolvimento possibilita a criação e a distribuição de aplicações para a Web cada vez mais complexas.

Conforme Watson (2002), os Web Services tem a capacidade de combinar, compartilhar, trocar ou se conectar a serviços separados de vários fabricantes e desenvolvedores para formar serviços totalmente novos ou personalizar aplicativos criados dinamicamente para que eles atendam às necessidades do cliente.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

Web Service é uma aplicação publicada, localizada e chamada através da internet. Sua função é de encapsular e contratar funções e objetos remotos oferecidos via um protocolo padrão e conhecido (PEREIRA, 2002).

Deste modo o computador através do Sistema Operacional instalado utiliza o protocolo TCP/IP e um browser para mostrar os dados e interagir com o usuário e o servidor. Neste contexto pode-se observar que o principal software que o cliente irá necessitar é o navegador de internet.

De acordo com Rios (2012 p.22), o modelo TCP/IP é dividido em camadas, os protocolos das várias camadas são denominados pilha de protocolos. Cada camada interage somente com as camadas acima e abaixo.

Na tabela abaixo temos o modelo de referência (camadas) TCP/IP:

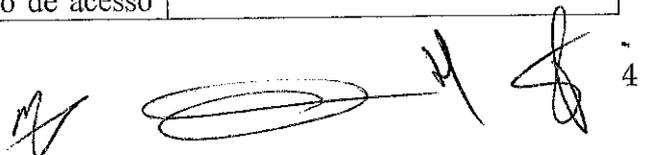
Modelo de Referência TCP/IP
Aplicação
Transporte
Inter-redes
Host/Rede

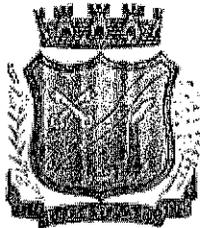
Fonte: Tanenbaum (2011, p.28)

Rios (2012) define que a camada de aplicação é a mais próxima do usuário. Os programas de computador utilizam os protocolos da camada de aplicação, de acordo com sua finalidade. Ela contém muitos protocolos que asseguram uma comunicação bem-sucedida.

Os principais protocolos da camada de aplicação e suas funções estão dispostas abaixo:

Protocolos da Camada de Aplicação		
Sigla	Nome	Função
HTTP	Hypertext Transfer Protocol ou Protocolo de Transferência de Hipertexto	Trata de pedidos e respostas entre o cliente e o servidor na internet
FTP	File Transfer Protocolo ou Protocolo de Transferência de Arquivos	Transfere documentos hipermídia na internet
SMTP	Simple Mail Transfer Protocol ou Protocolo de Transferência de e-mail	Envia e-mail
IMAP	Internet Message Access Protocol ou Protocolo de acesso	Recebe e-mail


4



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

	a mensagem da internet	
Telnet	Telnet	Permite a comunicação remota entre computadores conectados em rede

Fonte: Adaptado de Tanenbaum (2011, p. 467)

Conforme Rios (2012, p. 24)

Para acessar a internet é necessário um browser ou navegador; podemos utilizar o Mozilla, Internet Explorer, Google, Safári, etc. As páginas da web são requisitadas por meio do protocolo HTTP ao digitar a URL no navegador. Os programas se comunicam com a camada de Aplicação.

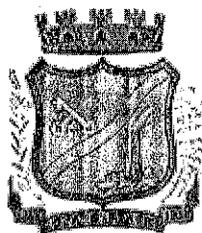
Portanto quando um software web é acessado através do navegador de internet, este irá se comunicar com a camada de aplicação do TCP/IP e será atendido pelo protocolo HTTP.

Dessa forma não deve ser provida a impugnação neste item.

4 EXIGÊNCIA DE PRÉVIA PROPRIEDADE DE SOFTWARES, EQUIPAMENTOS, PESSOAL TÉCNICO E OPERACIONAL.

Quanto ao item ora impugnado, cumpre esclarecer à impugnante que o Edital não exigiu qualquer tipo de comprovação de propriedade, antes exige sim, declaração de capacidade operativa, que consiste em declarar que a interessada *"dispõe de todos os equipamentos, pessoal técnico e operacional necessários à execução dos serviços, garantindo ainda que não haverá qualquer tipo de paralisação dos serviços por falta dos equipamentos ou de pessoal"*. É importante deixar claro que a licitação pública busca garantir aos interessados tratamento igualitário e condições mínimas de participação que modo que a Administração Pública possa alcançar êxito a contratação por meio da melhor proposta e preço, por intermédio de empresas que apresentem condições necessários à execução do contrato.





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

Verifica-se que há uma interpretação da exigência do Edital no mínimo distorcida.

5 DO FERIMENTO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL RELATIVA AO "PROTOCOLO DE MANCHESTER".

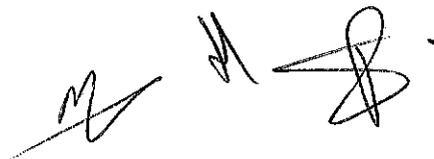
Quanto ao respectivo item impugnado, resolve-se, por meio do Aditivo ao Edital alterar as exigências pertinentes ao item questionado.

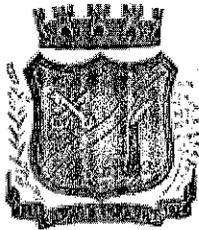
6 FRAUDE À LEI

A Impugnante neste item faz acusações gravíssimas contra a "*Presidência dessa casa legislativa*", palavras da Impugnante. Acredita-se que houve um equívoco na montagem da peça, utilizando parte do texto de outra impugnação a um Edital de outro Órgão. Curiosamente o Município de Gaspar lançou Edital de Licitação em 2013, que foi impugnado por outras empresas, mas a Impugnante nem sequer apresentou qualquer tipo de esclarecimento sobre o Edital. Se fez, foi em nome de outra empresa, mas acreditamos que houve um equívoco da Impugnante.

É preciso tomar cuidado com acusações levianas, pois alegar que o Município está superfaturando preços é uma acusação gravíssima, que pode resultar em responsabilização civil e penal, uma vez que não é no mínimo moral fazer acusações sem comprovar e no caso as impugnante sobre um processo licitatório que sequer participou, e se participou foi utilizando o nome de outra empresa, conduta no mínimo reprovável.

A Licença Perpétua é um modelo de licenciamento indicado para os clientes que preferem um prazo indefinido de licença de software.

 6



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

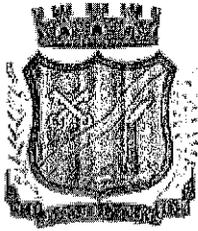
A Licença Finita é válida por um período de tempo específico e limitado, durante o qual o cliente tem permissão para acessar e usar o software.

Em ambos os tipos de licenciamento (perpétuo e finito) existem contratos de manutenção/suporte técnico renováveis anualmente/mensalmente para possuir direito ao recebimento de correções, manutenções e suporte no software adquirido.

A opção pela aquisição das licenças perpétuas tem por objetivo permitir o uso continuado do *software* e garantir a sustentabilidade do projeto de modernização dos serviços públicos, principal foco da Secretaria de Saúde do Município ao instaurar o Pregão Presencial para a aquisição do *Software* de Gestão Municipal da Saúde (SGMS).

Adquirir a licença do SGMS em caráter infinito e por preço certo e total será um grande investimento por parte da Secretaria de Saúde do Município, pois além de ser um passo importante para a sustentabilidade e modernização supracitadas, trará maior retorno em confiabilidade, segurança da informação, integração, economia processual, maior capacidade operacional e técnica e eficiência nos serviços públicos prestados. Ademais, Secretaria de Saúde do Município tem a intenção em investir num SGMS com as características mínimas definidas e objetivas, baseadas nas necessidades do Município e no interesse público, visando garantir a sustentabilidade do projeto em longo prazo e que poderão ser atendidas por quaisquer empresas do ramo que aderir ao projeto proposto e se adequarem as necessidades da Secretaria de Saúde do Município de Gaspar. Essas características mínimas estão especificadas no Projeto Básico e visam proporcionar uma economia de escala através da organização do processo produtivo e da máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos neste processo, além de garantir a evolução de um sistema que será de propriedade do Município.

O licenciamento do *software* em caráter finito (locação) seria válido por um período de tempo específico e limitado, durante o qual a Secretaria de Saúde Município teria permissão para acessar e utilizar o *software*. Findo este período, a Secretaria de Saúde do Município deveria parar de utilizá-lo, prorrogar o prazo em iguais e sucessivos períodos não superior a 48 meses (4 anos) e, esgotado este prazo, adquirir novas licenças mediante



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

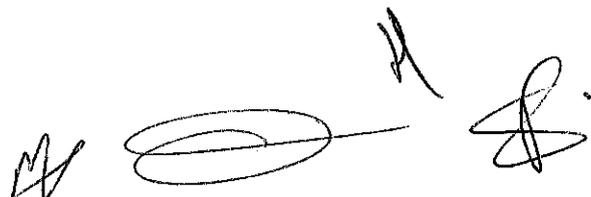
um novo contrato de licenciamento através de uma nova licitação. Tal procedimento importaria em novos custos processuais e produtivos para a instauração de novo processo licitatório, e pior, a cada quatro anos, a Secretaria de Saúde do Município passaria pelo processo de implantação de uma nova solução, sendo que tal ação gera transtornos operacionais e demanda longo período de adaptação à nova solução, além de novos custos de implantação, treinamentos, consultoria, serviços de pós-implantação, nova documentação, deslocamento, etc.

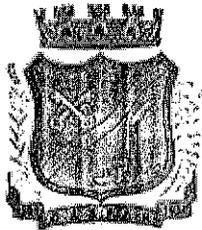
Adquirir a licença perpétua do SGMS é vantajoso para o Município, pois excluiria a vulnerabilidade de operar sem um sistema caso ocorresse alguma situação superveniente ou impasse contratual que resultasse na suspensão da locação do *Software*. Da maneira proposta, a licença do SGMS será de propriedade do Município e, caso ocorra alguma situação supracitada, não haverá o risco de esta operar sem um sistema.

Ademais, em ambos os tipos de licenciamento (perpétuo e finito) existem custos de manutenção e suporte técnico para possuir direito ao recebimento de correções, manutenções, atualizações e suporte no *software*. A diferença fundamental entre estes dois modelos é que, ao adquirir o *software* em caráter perpétuo, todas as manutenções e atualizações serão incorporadas no *software* de propriedade do Município, caso contrário, estaríamos pagando estes serviços mensalmente da mesma forma, contudo para a contratada dar suporte e melhoramento do *software* que é de sua propriedade.

Por todas as situações supramencionadas, a Secretaria de Saúde do Município decidiu por investir em um sistema para o gerenciamento dos serviços públicos da saúde que seja de sua propriedade. Tal decisão também foi fundada diante dos custos envolvidos nos dois modelos (perpétuo e locação) e que serão apresentados adiante.

Os custos que envolvem o projeto proposto pela Secretaria de Saúde do Município para a instauração do Pregão Presencial nº 194/2015 visando a aquisição do SGMS estão divididos em três tipos, quais sejam **aquisição, implantação e manutenção**, e serão apresentados na TABELA 1 - CUSTOS ESTIMADOS DO NOVO SGMS a seguir.

 8



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

TABELA 1 - CUSTOS ESTIMADOS DO NOVO SGMS

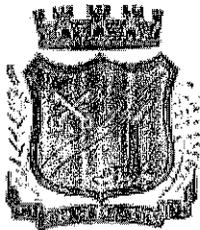
	AQUISIÇÃO	IMPLANTAÇÃO	MANUTENÇÃO
	Licença perpétua do SGMS	Envolve os serviços de migração e conversão dos dados existentes, realização de treinamentos, instalações, customização inicial, correções, expansão na estrutura da contratante, conclusão e aceite, além dos serviços de consultoria, pós-implantação e do fornecimento da documentação à contratante	Atualização e suporte técnico (MENSAL)
TOTAL	RS 35.402,87	RS 85.103,11	RS 8.363,60

Fonte: Baseado no ANEXO V – Estimativas de Edital PP 194/2015

Para completar os valores apresentados na TABELA 1, o Edital prevê também a **Assessoria Operacional**. Este item compreende serviços extras não previstos e que não cabem na **manutenção** mensal, tais como retreinamento de usuários, execução de rotinas operacionais dos usuários da Secretaria de Saúde do Município pela contratada, dentre outros. Estes serviços serão pagos por hora técnica e foram estimadas 200 horas para o período contratual. O valor estimado por hora é de R\$ 98,40, resultando num valor total de R\$ 19.680,00. Repita-se que esta é uma quantidade estimada e serão utilizadas conforme a necessidade do Município, podendo inclusive, não ser utilizada nenhuma hora durante toda a vigência contratual.

Os custos apresentados na TABELA 1 são de naturezas distintas. Enquanto a **aquisição** e a **implantação** são únicos e serão investidos uma única vez enquanto o SGMS for utilizado pelo Município, o custo de **manutenção** é mensal e a **assessoria operacional** é ocasional.

Ao adquirir a licença perpétua, o Município não estará sujeito a recontrações e novos custos de **aquisição** e **implantação** para os mesmos módulos do SGMS já adquirido. Já, caso o Município adquirisse a licença finita do *software*, ou seja, a locação do SGMS, findo o período licenciado, que não poderia ser superior a um período de 48 meses (conforme previsto no Art. 57, inciso IV da Lei 8.666/1993), necessariamente seria necessário realizar uma nova licitação para a locação das licenças dos módulos do SGMS,



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

consequentemente, resultando em novos custos de **implantação**. Os custos relacionados à **manutenção** e **assessoria operacional** existem em quaisquer dos modelos de licenciamento, porém, no caso da licença perpétua, estes serviços, repita-se, serão prestados e incrementados ao material permanente do Município, o SGMS.

A fim de analisar a viabilidade da aquisição do SGMS, o município utilizou-se da seguinte fórmula para verificar o tempo necessário em que os custos da aquisição seriam amortizados, comparados ao modelo de locação.

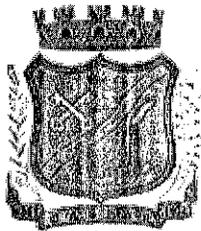
Considerando que o custo estimado total para a **implantação** do *Software* de Gestão Municipal da Saúde é de R\$ 85.103,11 e que no modelo de locação esse mesmo custo seria gerado a cada 48 meses (período máximo para contratos de locação de programas de informática), dividir-se-á o custo de **implantação** pelo período máximo de locação para saber quanto a **implantação** representaria mensalmente durante toda a vigência do contrato de locação.

$$\frac{85.103,11}{48 \text{ meses}} = \text{R\$ } 1.772,98$$

O valor de R\$ 1.772,98, resultado da fórmula acima, é o custo mensal durante os 48 meses de contrato que a **implantação** impactaria na contratação.

Já no modelo de aquisição de licença perpétua, o Município terá um custo estimado total de R\$ 35.402,87 que não existiria em caso de locação. Esse valor representa 41,60% do valor estimado total de **implantação**.

Para avaliar a viabilidade e o tempo necessário para amortizar os custos de **aquisição** do SGMS, é necessário dividir o valor total estimado para a **aquisição** do SGMS pelo valor mensal que os custos de **implantação** impactariam num contrato de 48 meses. Tem-se a seguinte fórmula:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

$\frac{R\$ 35.402,87}{R\$ 1.772,98} \approx 19,96 \text{ meses ou } \approx 1 \text{ ano e } 8 \text{ meses}$

Ou seja, os custos que a **aquisição** de um SGMS onera ao Município em relação a uma nova **implantação** a cada 4 anos seriam amortizados em aproximadamente 1 ano e 8 meses.

Como o Município também passará pelo processo de **implantação** do novo SGMS, este custo, obviamente, existirá assim como existiria em caso de locação. Isso significa que, em relação a um contrato de locação em que a lei permite um período máximo de 48 meses, a **aquisição** e a **implantação** do SGMS serão amortizadas num período aproximado de 5 anos e 8 meses (≈ 68 meses).

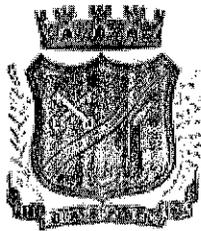
Considerando que o principal objetivo do Município é a sustentabilidade do projeto e a modernização dos serviços públicos, o período e o investimento tornam-se viáveis, por todos os motivos anteriormente expostos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após esta análise ponto a ponto dos itens impugnados, verifica-se que, em momento algum, a impugnante apresentou fundamentos suficientes para alterar o Edital. Há, claramente, certo descontentamento, por parte da mesma, com a solução descrita pela administração, sendo que isto não é motivo para que o Edital seja alterado.

O Edital em seu item 8.7 estabelece que:

É vedada à licitante a utilização de recurso ou impugnação como expediente protelatório ou que vise a tumultuar o procedimento da Licitação. Identificado tal



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA DE GASPAR
CNPJ 83.102.244/0001-02

comportamento poderá o Pregoeiro, ou se for o caso, a Autoridade superior, arquivar sumariamente os expedientes.

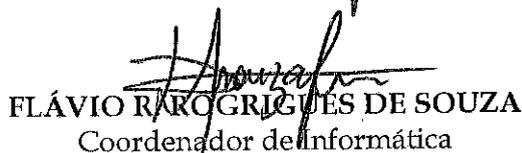
Pela análise, da peça, verifica-se que a impugnante aparenta estar utilizando a impugnação como expediente protelatório da licitação, uma vez que, em nenhum momento apresentou qualquer falha, irregularidade na aplicação da lei, ou qualquer outra irregularidade que vicie o Edital. Mesmo havendo esta suspeita, por ser TEMPESTIVA, deve ser conhecida a Impugnação impetrada pela empresa BETHA SISTEMAS LTDA. Quanto ao MÉRITO dever ser julgada PROCEDENTE EM PARTE, sendo mantidas as demais disposições do Edital.

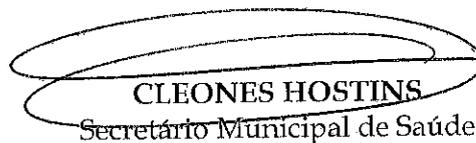
É o que se tinha para o momento, intimem-se os interessados e publique-se a presente resposta a Impugnação.

Gaspar, 01 de dezembro de 2015.


MARCOS LUDWIS
Diretor de Informática


PEDRO CÂNDIDO DE SOUZA
Pregoeiro


FLÁVIO ROGRIQUES DE SOUZA
Coordenador de Informática


CLEONES HOSTINS
Secretário Municipal de Saúde

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- PEREIRA, Dani Edson. **Visual Basic.Net para programadores: evoluindo para a nova geração do VB.** São Paulo: Books, 2002.
- RIOS, Renan Osório. **Protocolos e serviços de redes.** Colatina: MEC/IFES, 2012.
- TANENBAUM, Andrew S. **Redes de computadores.** Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- WATSON, Karli et al. **Beginning C# - programando.** São Paulo: Makron, 2002.