



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 20/03/2013 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - MUNICIPAL

**PROCESSO Nº:** eTC-00000169.989.13-4.  
**REPRESENTANTE:** EDDYDATA - Serviços de Informática LTDA. EPP.  
**REPRESENTADA:** Prefeitura Municipal de Rifaina.  
**Responsáveis:** Abrão Bisco Filho (Prefeito Municipal) e Luiz Diego Batista Soares (Presidente da COPEL).  
**ASSUNTO:** Representação contra o edital da Tomada de Preços nº 01/2013, licitação destinada à "contratação de empresa de locação e desenvolvedor de sistema integrado de gerenciamento administrativo, informatizado de contabilidade pública, folha de pagamentos e Arrecadação e saúde, incluindo orientações e suporte técnico".  
**ADVOGADO:** Ronaldo Gomiero (OAB/SP nº 116.896).

### RELATÓRIO

EDDYDATA - Serviços de Informática LTDA. EPP., representada por seu Sócio-Gerente Edward Carlos Teixeira (Contrato Social juntado), formulou pedido de impugnação contra os termos do edital da Tomada de Preços nº 01/2013, certame instaurado pela Prefeitura Municipal de Rifaina visando à "contratação de empresa de locação e desenvolvedor de sistema integrado de gerenciamento administrativo, informatizado de contabilidade pública, folha de pagamentos e Arrecadação e saúde, incluindo orientações e suporte técnico".



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Reclamou, em síntese, da falta de fornecimento de dados essenciais à formulação das propostas (estrutura dos dados a serem convertidos), fato que, somado ao prazo exíguo fixado para implantação do sistema (30 dias, dos quais 07 para obtenção dos dados mediante engenharia reversa), beneficiaria a atual prestadora dos serviços junto à Administração Municipal, a ela dirigindo o certame, benefício este agravado pela opção de permitir a participação apenas de empresas que tenham programas desenvolvidos em linguagem sem "runtime", daí afastando-se inexplicavelmente interessados que utilizam a tecnologia "Java".

Considerando o potencial risco à competitividade do certame, bem como possível direcionamento do resultado à atual prestadora de serviços junto à Prefeitura de Rifaina, recebi, em 21 de fevereiro passado, a matéria como Exame Prévio de Edital, determinando à Prefeitura Municipal de Rifaina que suspendesse o andamento do certame, fixando o prazo para encaminhamento de documentos e justificativas de interesse.

Em decorrência, compareceu a Representada defendendo a regularidade do edital como posto à praça, alegando, em resumo, que não pode fornecer a estrutura de dados, uma vez



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

que o sistema informatizado é de propriedade de terceiros, já que apenas locado pela Prefeitura.

As informações técnicas específicas das estruturas de dados a serem convertidas são inerentes aos sistemas locados, configurando propriedade intelectual da empresa locadora, desenvolvedora e proprietária do sistema, constituindo sua distribuição pela Administração violação a direito.

Invoca precedente contido nos autos do TC-000565.989.12-6 (Relator Conselheiro Robson Marinho), segundo o qual “a negativa não pode ser tomada como abuso de poder, já que vinculada, seguramente, à proteção de direito intelectual de quem hoje presta os mesmos serviços (...). Por isso, aliás, nada tem de descabida a exigência (...) de engenharia reversa para obtenção de dados”.

A engenharia reversa consubstancia-se, pois, na técnica para reconstruir os conceitos empregados, por meio da criatividade e conhecimentos lógicos adaptando-se as informações existentes à estrutura que vier a ser empregada. “Essa técnica consiste em analisar determinado artefato, no caso os dados, reconstruindo-o de forma a funcionar em um novo programa, em uma



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

nova estrutura sem que isso implique em qualquer cópia ou violação de direito intelectual”.

Quanto ao prazo (no máximo 30 dias, sendo 07 para obtenção dos dados mediante engenharia reversa), justificamos em decorrência da impossibilidade da Prefeitura ficar sem um sistema informatizado por prazo maior, inclusive porque há informações que devem ser encaminhadas para o Sistema AUDESP, que possui cronograma mensal a ser observado sob as penas da lei, bem como há necessidade de elaborar a folha de pagamento dos servidores.

Não pode a Administração ficar a mercê da vontade e disponibilidade logística dos possíveis fornecedores, os quais devem adequar-se às necessidades administrativas e não o contrário.

Sobre a exigência de que os sistemas desenvolvidos pelos interessados devam estar em linguagem sem *runtime*, entende ser opção adstrita ao poder discricionário do Administrador, não existindo evidências de prejuízo de qualquer ordem.

“A tecnologia adotada (...) se dá em decorrência de maior facilidade para manutenção do parque



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

tecnológico, visto que os sistemas compilados sem *runtime* podem atuar independentemente da existência de determinada condição, aplicativo ou ferramenta instalados previamente nos computadores. Assim, em caso de pane em um eventual equipamento, a simples substituição emergencial deste por outro e a execução de uma mera instalação do sistema informatizado locado já permitiria o retorno à rotina de trabalho normal da Administração, sem que isso implique em ter que instalar outros micros sistemas que viabilizariam a utilização de determinada tecnologia. O que se pretende é uma relação mais autônoma e menos interdependente”.

O instrumento convocatório deve ser examinado segundo as normas legais e os princípios que regem as licitações e os contratos e eventuais interpretações equivocadas criariam situação de insegurança nas relações travadas entre os possíveis licitantes e a Administração.

O que pretende o Representante é que sejam feitas alterações nas condições de fornecimento do sistema informatizado unicamente para adequá-las às suas possibilidades.

Invoca, ainda, jurisprudência do Poder Judiciário segundo a qual “...A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público...” (REsp 295806/SP – Ministro João Otávio de Noronha).

“Nada impede que a impugnante possa desenvolver sistemas informatizados adequados aos pleitos editalícios. No mundo globalizado, os fornecedores devem buscar quais as necessidades dos consumidores para se adequar ao mercado eis que o mercado, diante da gama de informações disponíveis, não mais deixará de observar o quesito qualidade/funcionalidade. O primeiro mandamento do pleito licitacional **é a contratação mais vantajosa para a Administração Pública**, o que deve ser fielmente observado, significando que a segurança contratual é um dos princípios fundamentais e deve ser avaliada conjuntamente com a ampliação do número de fornecedores, porém, na aferição dos concorrentes, a aptidão dos possíveis fornecedores se sobrepõe à ampliação do número de licitantes assegurando desta forma a segurança contratual. (...) seguindo o preconizado nos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do critério de julgamento objetivo, a Administração não pode simplesmente deixar de exigir ou permitir classificação de produto não adequado às rotinas da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

administração municipal, traduzindo-se em ato ilegal e desprovido de interesse público”.

Recorre, ainda, às lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo), elucidativas quanto à aplicação do princípio da razoabilidade:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e portanto jurisdicionalmente invalidáveis - as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.” ... “ Em síntese: a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e às decisões administrativas. Vai se atrelar às necessidades da coletividade, à legitimidade, à economicidade.”... “Com efeito, resume-se o princípio da proporcionalidade em que as medidas tomadas pela Administração estejam em direta adequação das necessidades administrativas. Vale dizer: só se sacrificam



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

interesses individuais em função de interesses coletivos, de interesses primários na medida da estrita necessidade, não se desbordando do que seja realmente Indispensável para a implementação da necessidade pública".

Desse modo, tendo a Administração se pautado na utilização de critérios razoáveis e lógicos, encontra-se ausente da representação qualquer motivo que ensejara a antecipação do exame do Edital da Tomada de Preços nº 01/2013, razão pela qual o procedimento encontra-se regular, devendo seguir sem qualquer modificação.

Chefia da ATJ, tendo consultado a Diretoria de Informática deste E. Tribunal, produziu a seguinte manifestação:

"Pretende a Prefeitura de Rifaina contratar um sistema integrado de gerenciamento administrativo informatizado para controle da sua folha de pagamento, da arrecadação de tributos e dos serviços de saúde.

Para tanto estabeleceu diretrizes no edital de tomada de preços nº. 01/13 que sob a óptica da empresa representante restringem a competitividade do certame.

São elas: a não disponibilização da estrutura do sistema a ser convertido, o prazo estabelecido para referida conversão e também o de implantação do sistema, além da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

linguagem em que os sistemas deverão ser desenvolvidos (linguagem compilada sem o sistema "runtime").

Da análise da documentação constante dos autos e ainda, através de consulta à Diretoria de Informática desta Corte verifiquei assistir razão a representante.

Isso porque sem a disponibilização da estrutura do sistema não há como se formular proposta, uma vez que não existem elementos que permitam medir o "esforço" necessário para a migração dos dados, ou seja, os proponentes não tem acesso às informações corretas para calcularem seus custos.

Mesmo diante da previsão contida no Anexo I do edital, qual seja, de que a obtenção dos dados a partir das bases atuais deve ser efetuada através de "engenharia reversa", a disponibilização da estrutura do sistema é necessária, na medida em que só se chega ao modelo utilizado atualmente pela Prefeitura com a perfeita sintonia de informações.

Aliado a isso, o instrumento impugnado também carece de informações relativas ao gerenciador do banco de dados utilizado, elemento que por si seria capaz de fornecer às interessadas facilidade de acesso ao reclamado sistema.

Afinal, conforme os parâmetros técnicos que obtive com a DTI, estando o banco de dados alocado em um gerenciador qualquer com padrão SQL, eventual pesquisa de dados possibilita a verificação da referida estrutura do sistema.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

A linguagem solicitada, ou seja, compilada sem "runtime", também é um complicador, na medida em que os principais programas operam com "runtime".

Outrossim, a linguagem compilada com "runtime" admite, por exemplo, que o sistema pretendido seja desenvolvido em JAVA só no servidor, ou seja, sem a necessidade de instalação do aplicativo em cada equipamento cliente, permitindo, assim, esforços de recuperação similares aos dos sistemas compilados.

Consequentemente a falta de informações acerca da estrutura e a dificuldade no estudo e na pesquisa dos dados revela a exiguidade dos prazos estabelecidos no edital para conversão e implantação do sistema".

Concluiu, então, Sua Senhoria, pela procedência da representação.

O douto Ministério Público, ao se pronunciar, ressaltou tratar-se de avaliação eminentemente técnica, por isso acolheu as conclusões da Chefia da ATJ.

SDG, a seu tempo, ponderou que num primeiro momento o inconformismo poderia ser considerado improcedente, sobretudo porque os autos não evidenciam, ao menos em sede de Exame Prévio de Edital, patente restritividade, tampouco direcionamento, posto que os aspectos impugnados estariam mais



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

relacionados à limitação da capacidade do autor para executar o objeto nos moldes pretendidos pela Administração.

Mesmo assim, revelou não deter conhecimento técnico na área de informática para defender entendimento contrário àquele esposado pela Diretoria competente e que embasou as manifestações no sentido da procedência da representação.

A *Latere*, teceu considerações acerca da possibilidade desta Corte determinar a sustação de atos da Administração.

É o relatório.

GFL/.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### **VOTO PRELIMINAR**

Primeiramente, submeto ao referendo de Vossas Excelências os atos até então praticados, relativos ao recebimento da matéria como Exame Prévio de Edital, com determinação de sustação do andamento do certame e fixação de prazo para apresentação de documentos e justificativas de interesse.



## **VOTO DE MÉRITO**

Acolho a manifestação da Chefia da ATJ, uma vez que suportada em informações colhidas junto à Diretoria de Informática desta Corte.

Do que pude depreender, a reclamação da Representante sustenta-se na falta de condições de elaborar proposta séria, dada a ausência de informações que permitam dimensionar, por exemplo, a quantidade de horas necessárias para execução dos serviços de eventual migração de dados, caso vença o certame empresa diversa da que já vem prestando os serviços junto à Prefeitura.

É bem verdade que a proteção à propriedade intelectual deve ser observada, porém não pode a Administração ficar a mercê da empresa que já vem prestando os serviços, fadada, assim, a não poder ver bem disputado o fornecimento de sistemas para seu funcionamento.

A mim parece evidente que a detentora do atual contrato possui naturalmente certa vantagem em relação aos demais interessados, porém, a isso não pode se agregar o fato da Administração não dimensionar corretamente os serviços necessários,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

de modo a dificultar e até mesmo inviabilizar elaboração de oferta pelos potenciais concorrentes.

Difícil imaginar, inclusive, que a possibilidade de utilização de engenharia reversa possa ser a solução para esse problema, mesmo porque, no presente caso, foi fixado prazo exíguo de 7 (sete) dias para a operação, que envolve a conversão dos dados relativos aos programas de Contabilidade Pública, Folha de Pagamentos, Arrecadação, Saúde, Assistência Social e Ensino.

O gerenciamento do prazo de migração de um programa para outro deve ser pensado pela Prefeitura de modo a permitir que o processo transcorra sem prejuízo aos trabalhos rotineiros e não utilizado desfavoravelmente de modo a criar empecilho para que outra empresa, que não a atual prestadora dos serviços, possa ter direito a disputar o objeto.

Note-se que a Prefeitura sequer informa se utiliza algum gerenciador de dados com padrão SQL, o qual facilitaria a verificação da referida estrutura do sistema atualmente em operação.

Também não me sensibilizam os argumentos de defesa sustentados na "maior facilidade de para manutenção do parque tecnológico, visto que os sistemas compilados sem *runtime*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

podem atuar independente da existência de determinada condição, aplicativo ou ferramenta instalados previamente nos computadores” e que “em caso de pane em um eventual equipamento a simples substituição emergencial deste por outro e a execução de uma mera instalação do sistema informatizado locado já permitiria o retorno à rotina de trabalho normal da Administração, sem que isso implique em ter que instalar outros micros sistemas que viabilizariam a utilização de determinada tecnologia”.

O temor demonstrado pela Prefeitura, de ficar com equipamento inoperante por determinado tempo, não representa obstáculo intransponível que possa resultar proibição de participação de empresas que desenvolvem seus programas “com *runtime*” já que, para os problemas que mencionou preocupá-la, os programas desenvolvidos nessa linguagem também apresentam soluções de rápida aplicação, como, por exemplo, aquelas desenvolvidas em plataforma WEB, ou seja, acessíveis por meio de um programa navegador (browser).

A propósito, como explicitado na representação e na instrução processual, “JAVA” é uma linguagem de programação que utiliza *runtime*, assim como o “MICROSOFT .NET”, sendo extremamente difundidos e utilizados atualmente no meio do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

desenvolvimento de softwares, causando espanto que só não sirva para a Prefeitura Municipal de Rifaina.

Ademais, se há realmente preocupação com a rapidez na solução de problemas, deveria a Administração incluir na minuta do contrato cláusula que fixasse prazo a partir do chamado de assistência técnica, já que no instrumento juntado que se prestará a reger a relação entre as partes não encontrei nada a esse respeito.

Do próximo contrato, ademais, poderia, inclusive, constar cláusula na qual se constituísse como obrigação da contratada permitir o acesso à estrutura de dados do seu sistema no caso de rescisão ou término da vigência contratual, a fim de facilitar migração dos dados, caso necessário.

Diante do exposto, **VOTO no sentido da procedência da Representação formulada por EDDYDATA - Serviços de Informática LTDA. EPP., determinando-se Prefeitura Municipal de Rifaina que corrija o instrumento convocatório nele incluindo elementos e informações que tragam parâmetros objetivos destinados à elaboração de propostas, devendo retirar do edital a vedação de participação de empresas que desenvolvem seus programas com linguagem compilada *runtime*.**



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

**Determino, mais, que ao publicar reedição do edital, faça-o nos termos do § 4º, do artigo 21 da Lei de Licitações.**

Lembro que a presente apreciação esteve circunscrita às impugnações lançadas na inicial, restando salvaguardado o exame aprofundado da matéria para o momento da análise ordinária.

Antes do arquivamento, os autos deverão transitar pela Fiscalização competente para eventuais anotações.

**RENATO MARTINS COSTA  
CONSELHEIRO**