

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PETROPOLIS, ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Concorrência Pública nº 07/2017

vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO** em epígrafe, pelos fatos e fundamentos a seguir:

Esta empresa está interessada em participar da Concorrência nº 07/2017 deste Município de Petrópolis-RJ, que visa a contratação de empresa para fornecimento de sistemas informatizados em sede de aluguel de licença de uso para setores que envolvam a gestão pública municipal e órgãos externos à municipalidade, vinculados ao processo de execução tributária, hardware e software básico, em conformidade com o projeto básico e as especificações técnicas exigidas em edital, a ser realizada no dia 07/01/2018, a partir das 10:00 horas.

No entanto, denota-se que o edital de licitação está com total discordância em alguns pontos que induzem até mesmo certa insegurança quanto à legalidade no certame, cujo fato deve ser alertado a este respeitável ente para evitar desgastes desnecessários caso mantenha-se as ilegalidades que serão destacadas na sequência.

Inicialmente não se denota a razão pela qual o Município adota da modalidade Concorrência, sob o tipo técnica e preço, já que o TCU já manifestou diversas vezes que sistema de software de gestão pública deve ser licitado na modalidade Pregão, justamente porque suas funcionalidades seguem um padrão de mercado.

Sobre o tema, já se posicionou também o TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO PAULO, onde proibiu a adoção de técnica e preço para licença de uso de software, dito de prateleira.

**SÚMULA Nº 47 – Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do tipo técnica e preço ou melhor técnica para contratação de licença de uso de software dito “de prateleira”.**

O critério técnica e preço estipulado em edital, não influencia em nada na disputa, eis que a proposta técnica que está mal elaborada, eis que totalmente injustificada como se verá adiante.

Não se identifica o critério adotado no edital, que está por contratar proposta mais onerosa ao interesse público, sobretudo, porque as funcionalidades estipuladas prejudicam a competitividade, eis que somente poucas ou única empresa poderão participar.

Cumprir notar que a justificativa, item 02 do Termo de Referência, cita que as informações e inconsistências se referem ao sistema tributário, causando grande estranheza ao conteúdo técnico do edital.

Não restou demonstrado em edital qual a justificativa técnica para respaldar todas as funcionalidades descritas em edital.

Certamente a equipe técnica do município deve ter realizado um avaliação e conferência das necessidades que o sistema de software deve possuir, assim é importante que justifique como chegou nesta conclusão, uma vez que algumas funcionalidades técnicas não são realizadas por todas as empresas do ramo, deixando dúvidas ao respeito.

**Importante, portanto, que a equipe técnica informe como se operou a avaliação para exigir as funcionalidades técnicas constantes em edital, sobretudo, porque consta no Termo de Referência que as**

funcionalidades foram apresentadas pelo Departamento de Informática que não guarda qualquer relação com o sistema tributário.

Adverte-se, desde já, que tal resposta será encaminhada ao Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado para averiguação, sobretudo, junto a outros editais realizados em municípios distintos.

Logo, visualiza-se que se trata certamente de um grande equívoco para justificar esta licitação com cláusulas manifestadamente restritivas que prejudicam tanto a disputa, cujas cláusulas devem ser retificadas para promover a satisfação do interesse público.

#### **I. DO IRREGULAR PESO A NOTA TÉCNICA PREVISTO EM EDITAL**

Segundo o disposto no item 13 do Termo de Referência do edital, a classificação final dos proponentes se dará mediante valoração da pontuação técnica do **peso 07** e proposta de preços de **peso 03**, o que é totalmente desproporcional como restará demonstrado.

#### **13. JULGAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS E COMERCIAIS (aplica-se aos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 do Objeto)**

Para o cálculo da nota de AVALIAÇÃO FINAL de cada Licitante, será adotado o fator de ponderação 3 (três) para o Índice Técnico e 7 (sete) para o Índice de Preços, observada a fórmula a seguir:

Além de não constar em edital qualquer justificativa técnica plausível que autorize ou no mínimo respalde a escolha destes pesos do índice técnico e índice de preços, tal medida vai de encontro a decisão do TCU que claramente se posiciona que os índices técnicos devem ter o peso de 06 e o índice de preços o peso 4.

Neste sentido, é a jurisprudência pátria a seguir:

**17. Na linha propugnada pela unidade técnica, consignei não estar convencido de que a adoção de peso excessivo para as propostas técnicas (peso 7)**

**em detrimento das propostas de preços (peso 3)** se revelava adequada em razão de justificativas como as apresentadas, de que o serviço pretendido é de grande complexidade, possui muitos fatores críticos, e envolve o tratamento de informações estratégicas ou, até mesmo, sigilosas, com interações com o alto escalão da mídia nacional e internacional.

18. Nesse ponto, ponderei que consoante exposto pela Selog, este Tribunal já havia se deparado com argumentação semelhante, e no Acórdão 526/2013 – Plenário deixou assente não serem suficientes justificativas de que a atividade publicitária tem muitos fatores críticos para sua execução a justificar uma técnica com valoração mais que o dobro do preço ofertado. **Tamanha disparidade deveria ser justificada mediante estudo capaz de sustentá-la, de modo a afastar a contraposição de pesos pela relação 6 x 4 ou de paridade entre as propostas, na relação técnica x preço.**

(...)

**Reafirmo que tamanha disparidade deveria ser justificada mediante estudo capaz de sustentá-la, de modo a afastar a contraposição de pesos pela relação 6 x 4 ou de paridade entre as propostas, na relação técnica x preço.** Não basta que haja justificativa no processo, necessita ela efetivamente dar sustentação ao tipo adotado, ou seja, a justificativa deve ser razoável e adequada.

**39. A meu ver, a justificativa para a adoção dos pesos indicados no edital não se revelou adequada para tamanha disparidade, nem observou o entendimento deste Tribunal explicitado em deliberação especialmente dirigida às agravantes.**

Com efeito, restou consignado no referido acórdão 526/2013 – Plenário, envolvendo essas mesmas entidades, que:

“De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, para ‘a distribuição privilegiada de peso em favor da nota,

técnica deveria restar caracterizada a complexidade do certame e o impacto sobre os preços contratados', estando acompanhada de estudo demonstrando que a disparidade verificada é justificável (item 33 do relatório e 11 do voto condutor do Acórdão 1.488/2009-Plenário). Ainda de acordo com esse acórdão, *'a simples adoção da licitação do tipo 'técnica e preço' já proporciona a contratação de propostas de melhor qualidade, uma vez que a técnica passa a compor a nota final do certame, abrindo possibilidade para que, a despeito de apresentarem custos superiores, empresas com técnica mais apurada vençam a disputa'* (item 15 do voto). *Esse também é o entendimento constante dos Acórdãos 1.782/2007, 29/2009, 2017/2009, 327/2010 e 1.041/2010, todos do Plenário, dentre outros."* (destaquei)

40. Por ocasião do referido julgado este Tribunal já havia determinado às entidades ora agravantes (Sesi/Senai – DN), que se abstivessem de prever, em caso de licitação do tipo técnica e preço, excessiva valoração atribuída ao quesito “técnica”, em detrimento do “preço”, sem amparo em justificativas técnicas suficientes que demonstrem sua necessidade, uma vez que a adoção de critério desproporcional pode acarretar prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa, observando o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi/Senai (subitem 9.1.6 do Acórdão 526/2013 - Plenário).

(AC-3267-47/13-P., TC-019.659/2013-0, Rel. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, Julg. 27/11/2013 – Ordinária)

Diante do excessivo peso da nota técnica constante em edital, à qual é completamente desprovida, deve a Administração Pública Municipal estipular regras sensatas e que não restrinjam a competição.

A utilização do peso 06 para índice técnico e peso 04 para índice de preços já está por valorizar o julgamento levando em conta a

qualidade técnica e o preço, não sendo plausível um peso de 07 ao índice técnico, eis que completamente excessivo e injustificável tecnicamente.

Desta forma, as proponentes não terão vantagem alguma em apresentar um preço mais baixo, eis que a diferença de pontuação de proposta técnica certamente não irá influenciar em praticamente nada na soma dos índices.

Ademais, segundo previsão do item 12 do Termo de Referência, a determinação do índice de preços será pela divisão do menor valor global do licitante pelo valor global da proposta em exame.

## **12. JULGAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS COMERCIAIS (aplica-se aos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 do Objeto)**

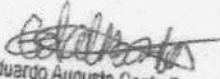
A determinação do Índice de Preços – IP dar-se-á mediante a divisão do MENOR VALOR GLOBAL (mVG) ofertado pelas LICITANTE pelo VALOR GLOBAL da proposta em exame – VG,

Secretaria Municipal de Fazenda

59-59

Prefeitura Municipal de Petrópolis

conforme fórmula abaixo:

  
Eduardo Augusto Costa Bastos  
Chefe do Depto de Informática  
Mar 2012

Contudo, o critério se mostra completamente equivocado, pois não elenca sequer o limite máximo ou mínimo de pontuação da proposta de preços.

Ademais, e se houver apenas um competidor, como se terá por base esta divisão da menor proposta já que não terá outra proposta em exame para aferição da pontuação?

É ATÉ ESTRANHO VER O MUNICÍPIO ADOTAR UMA FÓRMULA QUE PROPICIA AS EMPRESAS A APRESENTAREM PROPOSTAS DE MAIOR

VALOR QUANTO O NORMAL SERIA O ENTE PÚBLICO CRIAR CRITÉRIOS PARA OBTER UMA PROPOSTA DE MENOR VALOR.

NÃO SE IDENTIFICOU QUAL A LÓGICA EM TAL MEDIDA!

CASO ESTE EDITAL TENHA TIDO POR PARAMETRO ALGUM **"MODELO PRONTO"** PARA SUA CONFEÇÃO DO MUNICÍPIO LICITANTE, RESTA-SE ABSOLUTAMENTE CERTO QUE O MUNICÍPIO NÃO IDENTIFICOU O FATO NARRADO, OU, SE IDENTIFICOU, PRETENDE REALMENTE PAGAR MAIS CARO EM DETRIMENTO AO ERÁRIO.

A "SUPOSTA" técnica atribuída ao edital não contempla adequadamente requisitos técnicos, mas, sim, critérios desarrazoados ao passo que determinados fatos ora pontuados FERRAMENTAS USUAIS não correspondem em momento algum qualquer tipo de prova de aptidão técnica.

Deste modo, deve o edital ser retificado para melhor adequação técnica, visando sobretudo a ampliação da competitividade do certame que de forma indireta acaba beneficiando a empresa que já detém os softwares instalados no município.

## **II. DOS INJUSTIFICADOS QUESITOS TÉCNICOS E EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO DE FUNCIONALIDADES COMO PONTUAÇÃO TÉCNICA**

Ao visualizar a planilha de formulário técnico, denota-se graves e visíveis irregularidades que maculam por completo o certame que o Município pretende realizar.

Enfatiza-se flagrante incoerência da pontuação técnica constante no anexo I, do edital de licitação, onde terá mais pontos gradativamente quem apresentar mais funcionalidades do software, quando estes quesitos em nada se configuram como aptidão técnica.

Na prática, o edital elencou as funcionalidades do software e está as encarando como se fossem quesitos técnicos, para fugir da tradicional modalidade de Pregão para julgamento deste certame.

Ora, qual a técnica a ser apurada sobre quem apresenta materiais ou instala o software mais rápido ou que coloca o logo do contribuinte na nota?

Destaca-se, por exemplo, o disposto no item 4.1.4.1 (pág. 06/09 do Termo de Referência), onde o edital credita 01 ponto para quem apresentar junto à proposta técnica **que irá fornecer equipamentos de servidor e base de dados**.

Ora, qual a técnica empregada neste quesito?

Mais adiante, o edital ainda mensura lista de softwares com quantidade e especificação mínima que devem integrar o item 1.8 (Hardware), mas que só devem ser adquiridos e/ou licenciados se forem necessários para o funcionamento da solução.

4.2.2. A seguir a lista de softwares. Esta lista traz quantidade e especificação mínima de software que devem integrar o item 1.8 do objeto a ser contratado. Estes softwares só devem ser adquiridos e/ou licenciados se forem necessários para o funcionamento da solução. É importante ressaltar que: a demanda por softwares descritos depende exclusivamente dos requisitos da solução.

Software	Descrição	Quantidade
Sistema operacional	Sistema operacional destinado a hospedagem da solução; Licença com autonomia igual a vigência do contrato; Versão para uso profissional.	2 (necessário para garantir implantação redundante)
Sistema Gerenciador de Base de dados	Aplicação destinada ao funcionamento da solução; Licença com autonomia igual a vigência do contrato; Versão para uso profissional.	2 (necessário para garantir implantação redundante)

Como pode o edital exigir sistemas e especificações mínimas de software se o próprio município não tem certeza o que será usado?

Qual o critério para definir uma exigência "supostamente técnica" que pode eliminar licitantes da competição que o município sequer tem conhecimento da sua praticidade?

A ausência de coerência também pode ser verificada pela concessão de pontuação equivalente a **10%, 5% e 1% das funcionalidades não atendidas**, tidas pelo edital como quesitos técnicos, caso seja comprometido a entregá-las no prazo de 20 dias, 40 dias, e 90 dias.

9.4. A Licitante que se comprometer a entregar em até 20 dias as funcionalidades "não atendidas" nos blocos de avaliação receberá na sua contagem de pontos 10% do valor da pontuação correspondente a elas, sendo que a entrega destas funcionalidades é compromisso contratual que impede a homologação final de entrega com possibilidade de criar situação de rescisão contratual.

9.5. A Licitante que se comprometer a entregar em até 40 dias as funcionalidades "não atendidas" nos blocos de avaliação receberá na sua contagem de pontos 5% do valor da pontuação correspondente a elas, sendo que a entrega destas funcionalidades é compromisso contratual que impede a homologação final de entrega com possibilidade de criar situação de rescisão contratual.

9.6. A Licitante que se comprometer a entregar em até 90 dias as funcionalidades "não atendidas" nos blocos de avaliação receberá na sua contagem de pontos 1% do valor da pontuação correspondente a elas, sendo que a entrega destas funcionalidades é compromisso contratual que impede a homologação final de entrega com possibilidade de criar situação de rescisão contratual.

A falta de lógica pode ser evidenciada pelo seguinte raciocínio, a EMPRESA "A" deixa de apresentar cerca de 5% de funcionalidades técnicas, e se compromete a entregá-las no prazo de 20 dias. Já a EMPRESA "B" apresentou todas as funcionalidades, ou seja, ficou sem ter nenhuma funcionalidade não atendida.

**Esta EMPRESA "B" que cumpriu todos os requisitos (funcionalidades) não terá sua pontuação acrescida, enquanto que a EMPRESA "A" que não cumpriu 5% das funcionalidades terá um acréscimo de 10% do valor de sua pontuação correspondente as funcionalidades não atendidas.**

Como se observa, o critério adotado pelo edital além de confuso e contraditório, privilegia a empresa que não cumpre as funcionalidades.

Respeitosamente, não se pode chamar de técnica este quesito. Como se observa, os alegados critérios técnicos contidos em edital não guardam qualquer relação técnica.

Em que pese o respeito pela municipalidade, denota-se que o edital carece de critérios técnicos e coerentes para disciplinar a competição.

Visualiza-se evidente falha no entendimento esboçado em edital, eis que não retrata questões técnicas da contratação, mas simplesmente atribui

pontuação sobre procedimentos e formas que não correspondem a efetiva finalidade da demonstração de aptidão técnica.

Nas alíneas relativas ao anexo I do edital, existem tantos outros supostos critérios técnicos sem sentido, pois elenca-se funcionalidades sobre as quais se credita 01 ponto cada, quando na verdade o município está tão somente mensurando ou de certa forma direcionamento a competição para determinada empresa que detenha todas as funcionalidades.

Caso este critério formulado pelo município não tenha sido um grande equívoco, o que se acredita, se mostra incontestado que a competitividade da licitação será consideravelmente prejudicada.

Ao olhar as funcionalidades, se pode citar que talvez uma única empresa terá condições de participar da licitação ou talvez poucas empresas.

Se for para atender a todas as funcionalidades técnicas deveria o município deixar de adotar o critério de técnica e preço, e contratar diretamente o sistema de software que deseja através de inexigibilidade. Caso contrário, inexistente lógica em atribuir uma suposta pontuação, quando na verdade o município já indica as funcionalidades que pretende ter.

Deste modo, imperiosa a retificação do edital de licitação.

### **III. DA AUSÊNCIA DE NÚMERO DE USUÁRIOS A SEREM CAPACITADOS**

O edital não está contemplado adequadamente quantidade de horas de treinamento e até mesmo quantidade exata de servidores, eis que inexistente informação precisa e certa. Logo, não existem dados concretos capazes para respaldar a proposta de preços das licitantes, pois o edital utiliza critério subjetivo para quantificar número de servidores e deixa de mencionar tempo de duração dos treinamentos.

Pela norma editalícia o município poderá exigir horas ilimitadas de treinamento, haja vista, a ausência de parâmetro mínimo ou máximo.

Prevê o item 5.5.4 e subitem 5.5.4.1 do Termo de Referência relativo ao Serviço de Treinamento, a obrigatoriedade de ministrar treinamento de no mínimo 77 e máximo de 100 pessoas.

5.5.4.1. Para treinamento deve-se considerar um total de no mínimo 77 (setenta e sete), pessoas e no máximo 100 (cem), pessoas.

5.5.4. Foram identificado total de 10 (dez), setores e 77 (setenta e sete), recursos humanos. Existe um quantitativo de recursos humanos que é classificado como demanda reprimida, ou seja, volume desejado de pessoas necessário para compor o quadro de funcionários. Este volume de pessoas é igual 33 (trinta e três).

5.5.4.1. Para treinamento deve-se considerar um total de no mínimo 77 (setenta e sete), pessoas e no máximo 100 (cem), pessoas.

5.5.4.2. Tendo em vista a qualificação dos recursos humanos todos possuem no mínimo ensino médio completo. Com relação a especificidade do setor, o que deve ser vinculado as funcionalidades associada aos módulos do objeto a ser licitado fica definido que o treinamento para cada módulo em questão deve ser aplicado no mínimo para 7 (sete) e no máximo 10 (dez) recursos humanos.

É sabido que a capacitação de usuários influencia diretamente os gastos com funcionários que serão responsáveis por tal capacitação e a definição desta informação é de vital importância, sobretudo, porque é uma obrigação da licitante vencedora.

Portanto, devem as licitantes saber de antemão a quantidade de usuários a serem treinados, para definir por exemplo, a quantidade de visitas e o número de técnicos a serem disponibilizados para o treinamento, sobretudo, porque tais funcionários da licitante vencedora terão despesas de locomoção, alimentação, hospedagem, etc.

Partindo do pressuposto que a elaboração da proposta de preços é realizada conforme planejamento financeiro de pagamento, naturalmente devem as licitantes terem conhecimento pleno de qual será o efetivo prazo para pagamento do município.

Decidiu o TCE/SP sobre o tema que é fundamental o edital divulgar dados relevantes à mensuração do serviço, tais como número de servidores, quantitativo por turma, periodicidade e carga horária do treinamento.

*"Procedentes, porém, as impugnações relacionadas à falta de informações para fins de avaliação de custos e elaboração de propostas condizentes com as práticas de mercado.*

**Refiro-me, em primeiro lugar, à ausência de elementos para a adequada quantificação do treinamento a ser realizado. Com efeito, a mera oposição de números mínimos é insuficiente para que se possa aferir todos os custos relacionados, devendo o edital divulgar dados relevantes à mensuração do serviço, tais como número de servidores, quantitativo por turma, periodicidade e carga horária do treinamento."**

(TCE/SP, TC-005894.989.18-5, TC-005970.989.18-2, Min. Rel. CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO, Julg. 18/04/2018)

O edital de licitação não pode conter incertezas. Os critérios devem ser objetivos conforme define o art. 45 da Lei nº 8.666/93.

É inadmissível tamanha subjetividade no processo licitatório, haja vista que na elaboração da proposta é essencial ter ciência do número de visitas e quantidade de horas que a equipe técnica terá de se deslocar, cujo ato possui despesas não apenas de locomoção, mas de estadia, alimentação e outros.

Da forma como está no edital, está completamente confusa a análise para planilhamento dos gastos para prestação de serviços.

Segundo, da maneira como está em edital o treinamento poderá ter, por exemplo, duração mínima de 48 horas ou de 06 meses, configurando incontroversa subjetividade que influencia não apenas a elaboração da proposta, mas a própria essência da contratação que poderá ser influenciada, ao passo que poderá a disputa ser vencida por empresa que não satisfaça a obrigação contratual.

De outro vértice, a empresa contratada não terá segurança jurídica, pois ficará sempre à mercê da condição que o treinamento ocorra indistintamente de dias e horários, pela falta de uma fixação da duração do treinamento.

O edital de licitação é o instrumento ao qual deve estar contemplada todas as informações essenciais (Art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93) quanto ao objeto e principalmente os meios para proporcionar a participação na disputa.

#### IV. DA CONTRADIÇÃO SOBRE PONTUAÇÃO MÍNIMA ACERCA DO ATENDIMENTO DAS FUNCIONALIDADES

Como se pode observar pelo item 14.2 do Termo de Referência, todas as licitantes devem atingir ao menos 94% dos itens relativos aos módulos do sistema (anexo I).

*14.2 Quanto a inexecutabilidade tendo em vista a técnica: A participante que for declarada como vencedora na etapa de preços deverá ser submetida a prova de conceito, em conformidade com o estabelecido no Termo de Referência. **Tendo em vista estabelecer critério para aceite final na prova de conceito, o volume das funcionalidades não contempladas devem ser inferiores a 5%** de todos os itens avaliados, desse modo, **o produto precisa contemplar 94% dos itens avaliados.** O volume de 5% visa estabelecer uma das condições de viabilidade, ao passo em que cria garantias, uma vez que, o edital permite até 90 dias para uma implantação.*

Ocorre que a mesma cláusula ainda definiu que o volume das funcionalidades não contempladas devem ser inferiores a 5%, ficando evidente o erro na somatória, pois totaliza-se 99% as funcionalidades ali previstas.

Claramente o edital não somou corretamente os percentuais, ensejando grave erro que está sujeito a prejudicar alguma licitante.

#### V. DA AUSÊNCIA DE PRAZO PARA MIGRAÇÃO DE DADOS E CONTRADIÇÃO AO PRAZO DE IMPLANTAÇÃO DO SOFTWARE

O item 14.2 do Termo de Referência do edital, estabelece que o prazo de implantação da tecnologia será de até 90 dias.

*14.2 Quanto a inexecutabilidade tendo em vista a técnica: A participante que for declarada como vencedora na etapa de preços deverá ser submetida a prova de conceito, em conformidade com o estabelecido no Termo de Referência. Tendo em vista estabelecer critério para aceite final na prova de conceito, o volume das funcionalidades não*

contempladas devem ser inferiores a 5% de todos os itens avaliados, desse modo, o produto precisa contemplar 94% dos itens avaliados. O volume de 5% visa estabelecer uma das condições de viabilidade, ao passo em que cria garantias, **uma vez que, o edital permite até 90 dias para uma implantação.**

No entanto, de maneira completamente contraditória, o cronograma estabelecido no item 9.2 do Termo de Referência prevê que o prazo de instalação do software será de até 150 dias.

9.2. O cronograma de desembolso físico financeiro, de acordo com o Quadro II abaixo, está relacionado ao esforço de implantação em concomitância a percentagem do Quadro I - Cronograma de Evolução de Projeto.

**Quadro II - Cronograma de Desembolso Físico Financeiro**

Fase	Mês	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	19 Meses
Implantação	Produto 1						
	Produto 2						
	Produto 3						
	Produto 4						
	Produto 5						
	Produto 6						
Operação							
Desembolsou		15%	20%	20%	30%	15%	Mensalidades

Se pode aferir visível contradição que está por macular a contratação, vez que cria embaraços e insegurança jurídica não apenas na competição, mas na própria execução contratual.

O cronograma de evolução que antecede o item 9.2 não deixa dúvida quanto ao prazo superior a 90 dias para proceder a instalação do software.

### Quadro 1 - Cronograma de Evolução de Projeto

Etapa	Atividades	Produto	Evolução
Implantação	Início das atividades com Reunião preliminar; Apresentação das equipes locais; Sondagem inicial; Divisão de tarefas preliminares	Produto 1	5%
Implantação	Apresentação do projeto de implantação; Homologação do projeto de implantação;		
Implantação	Estruturação e definição do espaço; Instalação dos equipamentos; Homologação do ambiente físico;	Produto 2	20%
Implantação	Disponibilização das bases de dados; Processo de conversão e tratamento dos dados para carga na nova solução; Instalação dos softwares de suporte a solução; Instalação da solução;		
Implantação	Processo de identificação de regras de negócio específicas à legislação tributária; formatação dos processos e procedimentos técnicos relativos a cobrança; Customização e parametrização da solução frente aos requisitos acordados;	Produto 3	30%
Implantação	Realização das atividades necessárias à implantação dos módulos (implantação, teste, correção e homologação);		
Implantação	Execução do treinamento da Equipe técnica da Secretaria Municipal de Fazenda; Execução do Treinamento contábil;	Produto 4	20%
Implantação	Submissão dos documentos referentes a documentação: Projeto, Solução, Manuais, Glossário da Base de dados (Diccionário de dados);	Produto 5	10%
Implantação	Processo de homologação final; Construção do relatório avaliação final	Produto 6	15%
Operação	Início do ciclo operacional (suporte, garantias)	Não se aplica	Faturamento mensal

Como se observa, o prazo de implantação é uma informação essencial, pois influencia diretamente na elaboração da proposta, ao passo que se deve mensurar as despesas com os colaboradores para se cumprir a exigência editalícia.

Ademais, o edital não estabelece prazo para conversão/migração de dados, sem o qual não é possível proceder a implantação.

Fundamental que o edital retifique adequadamente a questão sob pena de nulidade do certame.

## **VI. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO PRECISA DOS EQUIPAMENTOS A SEREM INTEGRADOS A PROPOSTA**

O item 4.1 que versa sobre hardware determina que a contratada deverá fornecer os equipamentos necessários ao funcionamento e integração com o ambiente de operações da municipalidade.

### **4.1. Hardware (se aplica ao item 1.7 do Objeto)**

4.1.1. Os equipamentos do tipo Computadores Servidores necessários ao funcionamento e a integração com o ambiente de operações existente no âmbito desta municipalidade devem ser fornecido pela CONTRATADA.

4.1.2. Os insumos necessários a instalação de todos os ativos responsáveis por manter em funcionamento a solução de software devem ser fornecidos pela CONTRATADA, ou seja, todos os itens classificados como não ativos, por exemplo: cabos, conectores, armários e quaisquer outros itens que são necessários ao funcionamento e a integração com o ambiente de operações existente no âmbito desta municipalidade devem ser fornecidos pela CONTRATADA.

Como se pode verificar, quaisquer itens como armários, conectores, etc. devem ser fornecidos pela contratada, ao passo que a lista trazida pelo edital não corresponde à especificação do item 4.1.2 do referido Termo de Referência.

4.1.3. A seguir a lista de equipamentos. Esta lista traz quantidade e especificação do mínimo de equipamentos que deve integrar o objeto a ser contratado pelo item 1.7.

Equipamento	Descrição	Quantidade
Servidor de aplicação e base de dados	Barramento duplamente processado; Memória RAM 32 GB; HD SAS - RAID 5.1 - 2TB úteis; Fonte de alimentação hotswap; Perfil de chassi horizontal com conjunto de fixação telescópico; 2x Interface de rede suporte Fast e Gigabit Ethernet	2

Em vista da ausência de uma especificação detalhada e esclarecimento da questão, não se observa que as licitantes poderão apresentar proposta com segurança plena, eis que o edital carece de elemento objetivo na forma do art. 45, da Lei nº 8.666/93.

## **VII. AUSÊNCIA DE FORMATO E VOLUME DE DADOS PARA CONVERSÃO**

Outra irregularidade está voltada a ausência de volume de dados para conversão. Ou seja, o edital não menciona absolutamente nada quanto

aos dados que deverão ser convertidos pela licitante vencedora, implicando em visível insegurança não apenas aos licitantes, mas ao próprio município que poderá ficar à mercê de determinada licitante que não disponha de uma estrutura funcional adequada para realização da conversão no prazo definido em edital.

Sabe-se que mesmo o licenciamento como é o caso em tela, demanda uma análise de dados não apenas para conhecimento das competidoras, mas, sobretudo, para segurança da contratação.

Importante ter conhecimento do volume de dados para conversão, eis que toma-se a liberdade para invocar entendimento explanado no processo nº 4903.989.14-3, em Sessão Plenária de 19/11/2014, sob a relatoria do eminente **Conselheiro Renato Martins Costa do TCE/SP**, no sentido que o edital deve conter todas as informações básicas da contratação, não podendo atribuir aos interessados a obrigação de levantar dados, *in verbis*:

*"Como evidenciou a Assessoria Técnica da ATJ, o objeto da contratação deve estar detalhada e objetivamente definido em termos usuais do mercado pertinente, **não podendo a Administração atribuir aos interessados a obrigação de levantar os dados que deveriam constar do edital, no momento da visita técnica.**"*

Destarte, a Lei de Licitações é clara ao dispor que o edital deverá descrever o objeto de forma sucinta e clara. No entanto, mesmo ao logo do Termo de Referência não consta informação acerca do formato e o volume de dados da conversão que é de fundamental importância.

*Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

*I - Objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;*

Assim, deve o edital suprir a ausência de informação noticiada, pois muito embora Termo de Referência do edital de licitação descreva algumas informações técnicas, não se denota qualquer possibilidade de apresentar uma proposta de preços com pleno conhecimento dos custos da contratação, e, sobretudo, ciência sobre informações imprescindíveis para execução do objeto que se pretende contratar.

A título de exemplo, tem-se que o termo de referência (anexo I) não traz qualquer informação quanto a informações dos sistemas tributários do município que certamente serão necessários para integração visando o cruzamento de dados, sobretudo, junto à Secretaria de Estado da Fazenda.

Impossível fazer uma proposta se tais informações não estão disponibilizadas pelo edital. É como apresentar uma proposta de preços "no escuro", diante da ausência de conhecimento detalhada sobre a atividade a ser desenvolvida.

Se torna totalmente relevantes informações sobre os sistemas tributários e demais outros inerentes a cada área objeto da presente licitação, sem as quais não se terá certeza alguma para aferição dos custos mínimos da contratação.

Portanto, deve o município informar as características técnicas existentes no município, como por exemplo, **especificação do banco de dados existente, ambiente operacional, sistema atualmente existentes** para integração de dados, etc., sobretudo, **para se ter conhecimento de todas as informações que influenciam na elaboração da proposta**, uma vez que tal procedimento gera um custo para ser realizado.

Toda e qualquer informação técnica deve estar contemplada em edital, que é o instrumento hábil para vincular as particularidades do objeto a ser contratado.

### **VIII. DA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE MIGRAÇÃO/ E INDIVIDUALIZAÇÃO DE PREÇOS PARA IMPLANTAÇÃO, CONVERSÃO DE DADOS, TREINAMENTO, E SUPORTE TÉCNICO**

Enfatiza-se que não está previsto em edital o valor estimado da contratação para migração/conversão de dados, e muito menos planilha de preços com a devida individualização dos custos dos módulos em disputa.

Deveria integrar ao TERMO DE REFERÊNCIA do edital, a "avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas DE ACORDO COM O PREÇO DE MERCADO [...]".

Denota-se que o edital sequer está planilhando serviços conversão/migração de dados, manutenção, suporte, sem o qual não se realiza o treinamento e muito menos a implantação da solução tecnológica.

Antes de realizar a implantação, cabe a licitante a ser contratada proceder a migração/conversão de dados, o que demanda tempo de trabalho e conhecimento para tal procedimento. Logo, deve o município pagar por tal serviço, todavia, o edital não mensura tal hipótese.

O **TCU** tem determinado a "apresentação de orçamento detalhado, [com a] composição de **custos unitários**, detalhamento do BDI, justificativas de preços acima das referências de preços, etc." além da "definição de critérios de aceitabilidade de **preços unitários máximos**"<sup>1</sup>

Ora, o **edital não está estabelecendo um limite máximo de estimativa de preço com a sua devida individualização**, deixando de cumprir ao que dispõe a Lei de Licitações, eis que não demonstra a composição destes custos orçados, bem como, seus critérios e quais foram os orçamentos coletados.

**O EDITAL NÃO MENSURA, POR EXEMPLO, O SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM DE DADOS DO ITEM 5.2.3.1 DO EDITAL.**

<sup>1</sup> Texto disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/seset/semat/downloads/palestra2.pdf>, p. 34

5.2.3.1. Para os itens cujo requisito envolve interface acessível via internet, não estão sujeitos a obrigatoriedade de serem instalados em ambiente local. Recursos de hospedagem remota podem ser empregados para manutenção destes itens. A hospedagem deve oferecer disponibilidade igual a 99,98% ano, considerando 24 horas por dia e 7 dias por semana. O custeio envolvendo a hospedagem é de inteira responsabilidade da CONTRATADA.

Conforme entendimento do **Tribunal de Contas da União - TCU**, em decisão proferida nos autos TC-034.059/2013-0, relativamente Pregão Eletrônico 16/2013 do SESI-RO, deve ser elaborado os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários e demonstrativo contendo orçamentos estimados.

"9.3. recomendar ao Sesi/RO que:

(...)

9.4.1. **elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações**, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento;

9.4.2. **fazer constar, em anexo aos instrumentos convocatórios de licitações para contratação de serviços, demonstrativo contendo orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, ou informação, no edital, acerca da disponibilidade do orçamento estimado aos interessados e dos meios para sua obtenção;**

9.4.3. estabelecer expressamente no ato convocatório critério de aceitabilidade de preços unitários e global;

(Acórdão 1750/2014, TC-034.059/2013-0, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Data da Sessão: 2/7/2014)

Por esta razão, fundamental que o poder público discrimine adequadamente os custos da contratação que foram orçados tanto quanto **para implantação, treinamento, hora técnica, e licenciamento mensal**, a fim de se ter conhecimento da composição da estimativa praticada para avaliar o parâmetro de preços utilizado.

Conveniente reportar a Orientação Interpretativa do Ministério Público de Contas de São Paulo nº 01.03 que estabelece:

**OI-MPC/SP n.º 01.03: O orçamento estimativo requer não só a indicação dos valores previstos para a contratação, mas também o detalhamento dos custos unitários relativos a obras, bens e serviços licitados.**

Nesta seara, prevê o **TCE/MG** que é imprescindível o orçamento elaborado em planilhas, ou seja, como se chegou ao valor estimado da licitação, sobretudo, para evitar beneficiamentos indevidos ou eventual prejuízo a administração pública.

*"... No caso em apreço, para que a Administração Pública possa avaliar as propostas é imprescindível que ela tenha elaborado um orçamento estimado em planilhas dos preços unitários prévio à abertura do certame. Ou seja, em momento anterior à publicação do ato convocatório.*

*Tal orçamento serviria como parâmetro para a elaboração das propostas pelos particulares (os quais teriam acesso por meio do edital da licitação) e para o julgamento das propostas pela Administração. Para o deslinde da questão ora examinada, este Tribunal de Contas já se manifestou sobre o assunto em decisão de mérito entendendo que a Administração Pública tem o dever de elaborar o orçamento estimado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, uma vez que o valor estimado destes custos unitários forneceria parâmetros para os licitantes formularem suas propostas, a saber:*

*"Não é aceitável tal argumento, uma vez que o valor estimado da contratação fornece*

parâmetros para os licitantes formularem suas propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis, possibilita que a Administração avalie a compatibilidade entre as propostas ofertadas pelos licitantes e os preços praticados no mercado e verifique a razoabilidade do valor a ser desembolsado. O valor estimado da contratação também serve de parâmetro para a definição da documentação relativa à qualificação financeira, nos termos do art. 31, III, da Lei 8.666/93 e do seu § 3º.

[...]

(Denúncia n. 838.976 - Relatora: Conselheira Adriene Andrade, sessão de julgamento em 06/03/2012)"

Nesse sentido, registre-se, ainda, o entendimento de Marcio dos Santos Barros (Comentários sobre Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: NDJ, 2005 p. 36):

"É com base neste orçamento detalhado, com composição de custos unitários, que, por um lado, os futuros licitantes adquirem maior conhecimento sobre o objeto da licitação (podendo até questionar ou impugnar as estimativas) e, por outro, a Administração estabelece a modalidade de licitação, determina o valor máximo da proposta de preços e obtém dados para a eventual exclusão de licitante em face da inexequibilidade de sua proposta (art. 48, II). Em face da sua importância, o orçamento deve ser elaborado para todas as licitações realizadas pela Administração."

Não obstante as alegações apresentadas pelos defendentes, os documentos citados por eles se referem a cotações e orçamentos propostos pelas empresas participantes da licitação para execução dos serviços e, não o devido detalhamento dos quantitativos e preços unitários elaborados pela própria Administração Pública.

Assim sendo, verificou-se que os responsáveis não comprovaram a existência do orçamento estimado em planilhas que expressassem a composição dos custos unitários correspondentes ao objeto licitado, conforme exigência prevista no art. 40, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, aplicável subsidiariamente às licitações na modalidade de pregão, conforme previsto no art. 9º da Lei Federal n. 10.520/2002, razão pela qual fica ratificado o apontamento de irregularidade efetuado no relatório técnico.

(TCE/MG, Processo 838116, Rel. José Alves Viana, Julg. 26/08/2014)

Logo, há infringência ao artigo 38, I, c/c art. 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, por deixar de demonstrar metodologia adotada, instruída com memória de cálculo dos valores e insumos que subsidiem e evidenciem a pertinência dos fatores relacionados à composição dos custos, que reflete na AUSÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS.

Ademais, pertinente compartilhar a **DECISÃO MONOCRÁTICA Nº 175/2014/GCVCS/TCE-RO** que analisou licitação (Pregão Eletrônico nº 189/2014) realizada pelo município de Ariquemes.

"1. Infringência ao artigo 38, I, c/c art. 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, por deixar de demonstrar metodologia adotada, instruída com memória de cálculo dos valores e insumos que subsidiem e evidenciem a pertinência dos fatores relacionados à composição dos custos, como delineado no item V – DA AUSÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS, do presente relatório técnico;

**"...observo que há deficiências na origem desta Composição dos Custos, pois ausente o histórico das demandas da municipalidade, em anos anteriores, com estudos sobre a efetiva previsão das necessidades futuras.**

Assim, observo que o jurisdicionado deve melhor justificar, por estudo e com base em dados de exercícios

anteriores, a necessidade do quantum dos serviços a serem contratados para atender as suas demandas atuais, bem como as futuras, considerando que a contratação será pelo período de 24 meses.

*Nesta ótica, visando preservar o erário, buscando sempre o atendimento do interesse público, determinarei aos jurisdicionados que apresentem maiores esclarecimentos sobre o ponto em questão."*

Portanto, o edital de licitação carece de informações fundamentais para elaboração da proposta de preços, sem as quais corre-se seriamente o risco dos lances serem inexequíveis ou manifestamente superiores ao preço de mercado.

Por esta razão se faz necessária a exposição dos orçamentos e dos custos atribuídos, bem como, informação do histórico de recebimentos do município.

Tais dúvidas são decorrentes por conta da total falta de informações do edital de licitação, sendo relevantes o pronunciamento e a correção acerca de tais cláusulas.

#### **IX. DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA IRREGULAR**

Tendo em vista o disposto no item 4.1, do edital, é estabelecida a exigência de Atestado de Capacidade Técnica para aferição de que prestou serviços idêntico ao objeto desta licitação, compreendendo em características, quantidades e prazos.

##### **4) QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**

**4.1) Apresentação de, no mínimo, 1 (um) atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução de serviços semelhantes e de complexidade tecnológica equivalente.**

*Considerando o princípio da eficiência e que a fase de qualificação técnica deve comprovar a apropriada execução de objeto similar (não somente a mera*

execução com desprezo do nível mínimo de qualidade), as diligências se destinarão a confirmar as informações prestadas nos atestados e, principalmente, verificar o nível de qualidade dos serviços prestados;

Como se pode aferir, o município pretende que o emitente do Atestado de Capacidade técnica declare que a empresa licitante está apta a cumprir com o objeto licitado de acordo com todas as funcionalidades descritas no anexo I, Termo de Referência, sem referência a quantitativos mínimos.

Contudo, deveria o edital de licitação requisitar a apresentação de atestado de capacidade técnica **estabelecendo para tanto, um percentual mínimo para atendimento no tocante a parcelas de maior relevância.**

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:*

***§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.***

Verifica-se que deve ser observado o limite entre a compatibilidade de exigências técnicas e o objeto a ser contratado, cabendo aqui referir que resta vedada prever objeto igual.

O TCE/SP editou a Súmula nº 24 que versa sobre a exigência de atestado de capacidade técnica operacional, "admitindo-se" a imposição de quantitativos mínimos.

**SÚMULA Nº 24** - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação

*operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado. (grifou-se)*

Tal regulamentação, assim como a Lei nº 8.666/93, demonstra ainda que o Atestado de Capacidade Técnica deve ser registrado na entidade profissional competente, fato ao qual o edital de licitação não está contemplando. Assim, fundamental que o edital se adeque ao entendimento predominante para não incorrer em descumprimento legal.

#### **X. DO REQUERIMENTO**

**Ante ao exposto**, requer:

- a) o recebimento da presente Impugnação, para no mérito, seja determinado a apuração dos fatos narrados acerca da Concorrência nº 07/2018 do Município de Petrópolis-RJ, garantindo, assim, o fiel cumprimento as disposições da Lei nº 8.666/93, nos termos dos fundamentos alinhavados como imperativo de lédima, escoreita e sublime JUSTIÇA!
- b) determinar a revogação do certame em vista que não é admissível a adoção de técnica e preço em licitação voltada a contratar software, dito de prateleira, conforme entendimento do TCU, devidamente compartilhado pela Súmula 47, do TCE/SP, cujo posicionamento do TCE/RJ certamente deve ser idêntico;
- c) pelo princípio da eventualidade, a determinação de retificação do edital de licitação nos pontos destacados individualmente na presente peça, elencados nos itens I e IX para garantir a lisura e isonomia no julgamento do referido certame, bem como, a suspensão da Concorrência nº 07/2018 do Município de Petrópolis-RJ, a fim de impedir o julgamento da licitação da forma como está composto o edital;

[REDACTED]

esclarecimento sobre a forma de composição das funcionalidades técnicas do edital.

Nestes termos,

Pede deferimento.

[REDACTED] 19 de dezembro de 2018.

[REDACTED]