

, 11 de abril de 2018.

A

**Prefeitura Municipal de Petrópolis**

Avenida Barão do Rio Branco, nº 2.846, 3º andar - Centro, Petrópolis/RJ  
Departamento de Licitações, Compras e Contratos Administrativos – DELCA

Ref.: **Pregão Presencial 50/2017 - Processo Nº: 18.046/2017**

Senhor Pregoeiro,

, pretendendo participar da  
licitação em epígrafe, em atendimento aos ditames do respectivo Edital, à Lei nº 8.666/93  
e alterações, vem, respeitosa e tempestivamente, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**I – PRELIMINAR DE TEMPESTIVIDADE**

De acordo com os termos do art. 41 da Lei nº 8.666/94 e posteriores alterações e do Edital de referência, o licitante tem até 2 (dois) dias úteis anteriores à sessão de abertura da licitação para impugnar. Uma vez que esta ocorrerá no dia 13 de abril de 2018, o prazo termina no dia 11 de abril de 2018; portanto, tempestiva a presente impugnação.

**II – DOS FATOS**

O Município de Petrópolis está promovendo o **Pregão Presencial 50/2017**, cujo objeto do Edital, vinculado às especificações técnicas constantes no respectivo Termo de Referência, e demais condições daquele, refere-se à **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATUALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DE BASE DE DADOS TERRITORIAL, REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES – PGV, CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES ESTABELECIDAS, COM FORNECIMENTO E IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA, SUPORTE E MANUTENÇÃO, TREINAMENTO E TRANSFERÊNCIA TECNOLÓGICA.”**

Não obstante o reconhecimento por parte do Município de que a licitação deve permitir a ampla disputa entre os concorrentes, da análise dos procedimentos aplicados no Instrumento Convocatório foram detectadas determinadas condições que violam os requisitos legais vigentes, que, caso não sanadas, resultarão no fracasso do certame, com o consequente desperdício de todo o esforço e trabalhos realizados por essa respeitada Prefeitura.

### **III – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO EDITAL**

Conforme é de amplo saber no mundo Jurídico e Administrativo, a Administração Pública tem o dever de se balizar nos Princípios que a regem. Esses Princípios se ramificam entre os Constitucionais, claramente expostos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal do Brasil/1988, e aqueles implícitos, dispostos em leis infraconstitucionais, usos e costumes, além de se nortear pelo contexto e bom senso.

Referente aos Princípios Constitucionais, Meirelles (2000, p.81) afirma que:

*Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999.*

Portanto, antes de mais nada, pela própria Constituição Federal, a Administração deve obedecer tais princípios, inclusive nos processos de contratação pública, obedecendo as subdivisões de aprovação de um edital e projeto básico dentro dos parâmetros legais, garantindo a impessoalidade, finalidade e eficiência de forma que não frustre a concorrência.

De forma complementar o Art. 3º da Lei 8.666/1993 e atualizações:

*"Art. 3 A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."*

Evidente que a Prefeitura de Petrópolis, assim como qualquer outro membro da Administração, deve obedecer tais princípios no processamento e julgamento de uma licitação, porém, o Edital em questão possui indefinições e irregularidades que caso não sejam sanadas irão em desencontro com a legislação ferindo tais princípios, vejamos:

### **IV – DA AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DO PROJETO BÁSICO**

Em paralelo às obrigações legais impostas não somente a todos os cidadãos, mas principalmente aos órgãos públicos, que só podem agir dentro da mais restrita ordem legal, Princípio da Legalidade, o próprio Edital menciona recorrentemente, que o mesmo está amparado, dentre outras, à Lei nº 8.666/1993. O Art. 6º dessa lei, Inciso IX, define preciosa e imperativamente, o seguinte:

*"IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do*

empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

... "

Ocorre que na análise do Edital e do seu Termo de Referência (Anexo I) não se encontra elemento descritivo suficientemente detalhado que permita ao licitante compor sua proposta de forma segura.

Buscando amenizar tal falha do Edital, a Impugnante encaminhou no dia 04 de abril do corrente mês um pedido de esclarecimento à Prefeitura de Petrópolis. No dia 10, p.p., foram dadas as respostas com quase 30 itens de questionamentos, dentre os quais, seguem alguns, com nossos respectivos comentários:

2 - O subitem 4.3.1.6 do Termo de Referência (TR), menciona sobre a coleta de pontos de apoio geodésico e o padrão de exatidão cartográfica exigido. Com base em que metodologia será feito o controle de qualidade para aprovação do produto cartográfico?

**Resposta:**

**Será seguida a metodologia de avaliação "PEC" (tendência e precisão para cálculo do PEC), conforme edital;**

Comentário: Padrão de Exatidão Cartográfica (PEC) é a classificação de uma carta quanto à sua exatidão, conforme Art. 8º do Decreto n.º 89.817 de 20/06/84, que estabelece as instruções reguladoras das normas técnicas da cartografia nacional. A metodologia a qual a Prefeitura irá utilizar para verificar se a cartografia atende ao PEC estabelecido não foi esclarecida.

11- O subitem 4.3.5.3 do TR menciona a coleta de "atributos cadastrais". Quais são esses atributos cadastrais?

**Resposta:**

**Atributos Cadastrais são todos os elementos necessários definidos pela legislação municipal para identificação e classificação do imóvel bem como os dados que permitam inequivocamente a identificação do contribuinte titular do imóvel. Esses dados devem ser mapeados em tempo de execução do projeto para elaboração dos boletins que serão utilizados para o levantamento em questão.**

Comentário: A variação dos atributos cadastrais a serem obtidos em um cadastro pode alterar significativamente o custo da atividade. Se a Administração não estabelecer no documento licitatório quais são esses atributos, não há como compor o preço de forma segura. Saliencia-se que a legislação municipal é ampla e a resposta foi por demais genérica, não definindo em qual legislação específica as licitantes devem se apoiar.

15- Caso a resposta da pergunta anterior seja negativa, quantas e quais tipologias estão previstas?

**Resposta:**

**Quanto tipologia o padrão que deve ser seguido é o definido em âmbito nacional pelo IBGE. Todavia, tais informações, conforme resposta da questão 7, pertence ao grupo de dados que devem ser mapeados no código tributário.**

Comentário: O IBGE não estabelece tipologia para efeito de definição de padrão construtivo. A resposta sequer listou as tipologias utilizadas na PGV atual. Dependendo da variação de tipologias a serem levantadas, o serviço poderá ser significativamente mais complexo. Não há informação que permita compor preço de forma segura.

16- As 165.000 unidades imobiliárias mencionadas no subitem 4.3.6.3 estão na base cadastral imobiliária existente na Prefeitura?

**Resposta:**

**Considerando o número atual de unidades imobiliárias existentes no cadastro da prefeitura e de acordo com o nível de desatualização sofrido no cadastro nos últimos anos, estabeleceu-se que o quantitativo após a sua atualização chegará a um número de até 165.000 unidades imobiliárias, número este, que foi definido pela equipe técnica da Prefeitura e utilizada como base para os orçamentos recebidos no levantamento de preços de mercado. Caso o quantitativo estimado pela Prefeitura esteja subestimado ou superestimado, será aplicado o estabelecido no item 1.3 do Edital: "O contrato poderá sofrer acréscimos e supressões que se fizerem necessários, obedecendo, para tanto, o disposto no art. 65 e seus incisos, alíneas e parágrafos, da Lei 8.666/93 com as alterações da Lei 8.883/94 e da Lei 9.648/98".**

17- Caso a resposta anterior seja negativa, qual é o número de unidades imobiliárias existentes na base cadastral existente na Prefeitura?

**Vide resposta anterior.**

Comentário: A Prefeitura não respondeu qual o número de unidades imobiliárias existentes na base cadastral atual (Questionamento 17).

18- Para efeito de faturamento, quais são os produtos e como os mesmos deverão ser entregues, referentes aos seguintes itens previstos na planilha do Anexo V do Edital, quais sejam:

18.1- Levantamento, análise, Diagnóstico e Organização do Cadastro Técnico Municipal?

18.2- Fornecimento das Imagens de Alta Resolução –50 cm?

18.3- Fornecimento das Imagens de Alta Resolução – 10 cm?

18.4- Revisão de Planta de Valores Genéricos – PGV?

18.5- Atualização do Mapa Digital Urbano (MDU) Georreferenciado?

18.6- Atividade de campo para coleta de foto frontal e demais informações – integração dos Dados Coletados – MDU?

**Resposta:**

**Os produtos e seus formatos de entregas estão especificados no TR;**

Comentário: Os produtos não estão descritos de forma clara no Termo de Referência, por isso o questionamento de número 18; não existe no TR item algum que detalhe a forma de entrega dos produtos de cada etapa mencionada e a Prefeitura, em sua resposta, sequer indicou os itens em que esses produtos estão detalhados.

19- O subitem 4.3.8. menciona que o sistema contratado deverá ser implantado logo após a assinatura de contrato. A planilha do Anexo V indica que esse item será medido pela quantidade de unidades imobiliárias (UI). Como se dará essa medição?

**Resposta:**

**Por unidade imobiliária entregue e aprovada;**

Comentário: O sistema mencionado é o produto que deverá ser aprovado em uma Prova de Conceito, estabelecida de forma habilitatória no certame. No cronograma físico-financeiro definido no subitem 12.1 está prevista a implantação e respectivo pagamento do sistema nos primeiros 5 meses, e o cadastro das unidades imobiliárias está previsto para iniciar no 4º mês e terminar no 13º mês. Há grande discrepância que necessita ser esclarecida.

22- O Item 2 da prova de conceito menciona: "O Sistema de Informação Geográfico Web a ser fornecido deverá ser compatível com o sistema tributário legado do município e ficará a cargo da contratada fazer toda e qualquer integração necessária entre os sistemas para atendimento pleno e operacionalização." Entendemos que isso não é uma funcionalidade a ser avaliada na prova de conceito e sim uma exigência de especificação, ainda assim, a Prefeitura deverá fornecer os parâmetros do sistema tributário legado do município para que essa integração seja feita. Está correto o entendimento?

**Resposta:**

**Não, o roteiro para realização da prova está discriminado no Item 8 do TR. A ligação entre o sistema e o banco de dados é requisito da tabela de funcionalidades (8.14 do TR);**

23- O Item 4 da prova de conceito exige a realização de testes de conexão a outros sistemas. Entendemos que em razão da limitação do tempo de realização da prova é necessário que a Prefeitura disponibilize desde já os "strings de conexão". Está correto nosso entendimento?

**Resposta:**

**Não; os dados para realização da prova de conceito serão ofertados ao proponente classificado em primeiro lugar, o qual deverá realizar a prova no prazo determinado pela Administração e pelo edital;**

Comentário: Como exigir em uma prova de conceito que o sistema a ser apresentado atenda a "toda e qualquer integração necessária entre os sistemas" sendo que o sistema tributário não foi disponibilizado? Essa exigência fere o Princípio da Razoabilidade.

24- As funcionalidades exigidas na prova de conceito passaram de 80 itens no Edital anterior, datado de 10 de novembro de 2017, para 100 itens no atual. Observa-se que, do item 82 ao 93, não existe conexão com a especificação, apresentada no subitem 4.3.7 do TR. As descrições da prova de conceito recaem no que se pode chamar de "detalhes superficiais", pois não se tem clareza do que se pretende contratar e qual a finalidade. Isso é observado nas exigências de manipulação/edição em ambiente 3D e 4D, a exemplo da exigência de ferramentas típicas de ambiente CAD, uma vez que as camadas/feições do SIGWEB podem ser editadas diretamente no banco de dados com utilização do QGIS, ferramenta disponível, gratuita e mais ampla. A menção ao conceito 4D relacionado a SIG acaba por se chocar com a indicação que se tem na leitura dos itens 4.3.7.60 a 4.3.7.63, onde esse conceito melhor se encaixa com o segmento AEC (Arquitetura, Engenharia e Construção). Acreditamos que não seja saudável e até prejudicial aos objetivos primordiais da contratação, envolver aspectos típicos de projetos de AEC. A utilização de tecnologia móvel para a realização dos serviços objeto do edital, bem como vinculados a operações que reflitam no ambiente do SIG ou dele se utilizem para sua efetiva execução é algo legítimo e útil. Porém, as especificações que passam a ser listadas a partir do item 4.3.7.67 caracterizam-se por um misto de detalhamento e insuficiência de informações. Em que pese algumas das funcionalidades serem de uso corriqueiro nessas circunstâncias, tem-se, de outra parte, a falta de um detalhamento típico de um projeto básico que deveria ser apresentado para que as licitantes pudessem se mobilizar para a prova de conceito. Em nosso entendimento, as exigências deveriam buscar a comprovação do domínio dessa tecnologia pela apresentação de exemplos de utilização anterior e similar, para que o efetivo desenvolvimento possa ser levado a cabo durante o prazo contratual, à luz do levantamento detalhado das necessidades dos usuários, modelagem e implementação. No Cronograma Físico-Financeiro apresentado no Item 12 do TR, as etapas de licenciamento e implantação do SIG tem prazo de entrega de 3 e 5 meses, respectivamente. O subitem 8.16 do TR menciona, dentre outras coisas, o seguinte: "Ressalte-se ainda a observância ao princípio da isonomia, já que o roteiro será sempre o mesmo para qualquer licitante". O Edital também é o mesmo para todas as licitantes e nem por isso garante isonomia. A empresa que já tiver um software com as funcionalidades exigidas terá vantagem sobre as que não tem, portanto não há isonomia na prova, muito pelo contrário. A prova de conceito como está exigida suscita direcionamento. No Edital atual, a prova de conceito está ainda mais restritiva, com 20 itens a mais que no Edital anterior e pouco claro nos objetivos. Cabe ressaltar que não faz sentido a licitante investir no desenvolvimento de funcionalidades de seu software sem a certeza de êxito no certame, simplesmente com o intuito de participar de uma licitação. Ademais, o cronograma prevê um prazo para instalação do software, perfeitamente compatível com desenvolvimento de possíveis funcionalidades ainda não presentes. Diante disso, para realmente garantir o princípio da isonomia, a

comissão que aplicará a prova de conceito deve-se ater na análise da possibilidade do software apresentado ter a potencialidade de atender a todas as funcionalidades especificadas. Entendemos que a licitante será aprovada na prova de conceito se atender a 70% das exigências previstas no subitem 8.19 do Edital. Está correto nosso entendimento?

**Resposta:**

**Não.** Não está na “demonstração técnica” a exigência de manipulação/edição em ambiente 3d e 4d. A administração evoluiu a necessidade de exigir mais requisitos para a realização da prova, tanto é que o edital foi republicado. Diferentemente do exposto pela solicitante, a Administração não publicou edital com especificação de somenos importância. Tanto é que em respeito ao Princípio da Publicidade, a licitante resolveu deixar às claras quais as funcionalidades exigidas, sem qualquer surpresa para quaisquer proponentes. Diferentemente do exposto no pedido de esclarecimento, existe igualdade de condições para todas as participantes. Os serviços são de natureza comum, mesmo porque estão adequados à modalidade licitatória escolhida. Assim, ante a necessidade premente da Licitante em contratar os serviços, ficou estabelecido previamente as regras para a realização da demonstração técnica, sem necessidade de quaisquer customizações (ou desenvolvimentos), capazes de lhe tirar a “natureza comum dos serviços”. Além disso, dentro do próprio procedimento licitatório interno, o Município realizou pesquisa de mercado e constatou que existem empresas que possuem os produtos/serviços objetos do edital, sem necessidade de qualquer desenvolvimento.

Comentário: A Prefeitura não age de forma a ampliar a concorrência, caso contrário não haveria tanta rigidez na prova de conceito. O software exigido na especificação é muito peculiar e, se não uma, mas uma ínfima parcela de empresas produtoras de sistema de informações geográficas atende a todos os itens sem adequações.

29- Solicitamos polígonos (880km<sup>2</sup> - GSD 50cm e 500km<sup>2</sup> - GSD 10cm) para melhor estudo das áreas de voo e auxiliar no orçamento.

**Resposta:**

**Não entendemos que esta informação seja necessária para oferecimento de proposta, contudo, acaso a proponente tenha interesse nesta informação, a mesma poderá ser franqueada na administração, mediante agendamento de visita técnica, que se quer é obrigatória no edital.**

Comentário: Está pacificado na Jurisprudência de vários acórdãos que a Administração não pode impor custo desnecessário às licitantes para composição da proposta; a resposta a esse questionamento demonstra a falta de empenho da Prefeitura para atender os pretensos licitantes, considerando que na atualidade a disponibilização de informações pode ser feita de várias maneiras e com ampla divulgação. Salvo se o motivo é o fato da Administração não ter condições técnicas para responder.

Em uma licitação dessa envergadura não pode prosperar tais vícios que poderia configurar qualquer possibilidade de direcionamento e ainda em tempo, deve-se

---

providenciar a adequação da exigência da Prova de Conceito, permitindo sim a customização de parte das características e funcionalidades exigidas para o software/sistema.

Vale lembrar que, o próprio CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) da Receita Federal, trata tal atividade como Desenvolvimento de Programas Customizáveis ou sob encomenda, contida inclusive no CNPJ das empresas com ramo de atuação adequado aos serviços ora licitados.

*62.02-3-00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis*

Se não bastasse, o Edital possui mais uma incoerência em relação à versão anterior que aumentou as exigências da prova de conceito sem alterar a especificação do sistema, ou seja, tornou a prova mais rígida com exigências subjetivas.

#### **V – DO PEDIDO**

Por essas razões, requer republicação do edital, de forma que:

1. Seja retirada a exigência de atendimento de todos os itens da prova de conceito e definido um percentual de atendimento;
2. Seja revisado o Termo de Referência de forma a dar mais segurança para as licitantes orçarem o serviço e a Prefeitura exigir adequadamente os produtos especificados.

Em suma, impugna-se o presente Edital para que permita a adequação dos itens do mesmo às normas legais vigentes.

Que seja a presente Impugnação encaminhada à autoridade competente para a devida tomada de decisão, se for o caso.

Desta forma, obter-se-á amplo cumprimento da licitação, lisura e obediência aos ditames legais, evitando-se desgastes administrativos e/ou judiciais desnecessários.

Nestes Termos,  
Pede e espera JUSTIÇA!