

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO JAILSON RODRIGUES DE OLIVEIRA DO MUNICÍPIO DE VARZEA ALEGRE DO ESTADO DO CEARÁ.

RECEBIDO EM  
27/03/17 

1

Ref.: Pregão Presencial nº 2017.03.15.1

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMAP, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05.277.208/0001-76, com sede na Av. Tancredo Neves, nº 2539, CEO Salvador Shopping, Torre Nova Iorque, sala 2001, Caminho das Árvores, CEP: 41.820-021, Salvador/BA, com endereço eletrônico [juridico@portalimap.org.br](mailto:juridico@portalimap.org.br), neste ato representado pelo seu Conselheiro Presidente JOSÉ REIS ABOBOREIRA DE OLIVEIRA, devidamente constituído na forma do Estatuto Social, ora anexado (Doc. 01), vem à presença de V. Sa, com espeque no art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/93, apresentar **IMPUGNAÇÃO**, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir compendiados.

#### I. TEMPESTIVIDADE.

A *priori*, insta destacar a tempestividade da presente impugnação, na medida em que foi protocolizada com antecedência de até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para a realização da sessão pública, em consonância com o art. 41, § 2º, da Lei 8.666/93, revelando, com isso, a sua tempestividade.

#### II. DA POSSIBILIDADE DE PROTOCOLO DA IMPUGNAÇÃO VIA E-MAIL. FOMENTO A COMPETITIVIDADE. PROIBIÇÃO DE IMPOSIÇÃO DE ONEROSIDADE EXCESSIVA AO LICITANTE.

Inicialmente, impende esclarecer que a exigência do protocolo da impugnação e pedido de esclarecimento somente na sede do setor de licitações do Município de Varzea Alegre/CE (cláusula 10.2.2, do edital) é desarrazoada e desproporcional, restringindo o direito deste Instituto de impugnar o presente edital por outros meios admitidos.

Isto porque, o § 1º, do art. 41, da Lei nº 8.666/93, não impõe que o protocolo seja efetuado diretamente, na sede do Município, motivo pelo qual não há óbice legal para que o protocolo seja efetuado por outros meios admitidos, como por exemplo, e-mail, estando, ainda, em plena sintonia com a modernização imposta pela sociedade e pelo entendimento do TCU, perfilhado, *verbi gratia*, no acórdão nº 3192/2016 – Plenário, Relator Marcos Bemquerer, data da sessão 07/12/2016, aplicável no âmbito municipal, por força da Súmula TCU nº 222, conforme se depreende do trecho do voto do referido acórdão abaixo transcrito, *in verbis*:

(...)

55. A fixação do prazo final de dez dias antes da abertura do certame para interposição de pedidos de esclarecimento pelos licitantes aliado à exigência de que essas solicitações sejam interpostas na sede da prefeitura (subitem 3.2 do edital), sob pena de não serem acolhidas, além de não terem previsão legal também limitam o caráter competitivo da licitação.

56. Num mundo digital em que vivemos a não aceitação de pedidos de esclarecimento por e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico de processamento de dados causa não só estranheza como também causa limitação à competitividade, uma vez que o município de Jurema/PI é um município de pequeno porte com cerca de 4.000 habitantes, localizado no sul do estado a cerca de 600km de Teresina/PI, capital, contrariando o inciso I do §1º do art. Da Lei 8.666/1993.

(...)

(grifos adotados)

Esclareça-se, na oportunidade, que o referido julgamento tratar-se de decisão proferida pelo TCU relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos Municípios e Câmaras, conforme inteligência da Súmula TCU nº 222, *literis*:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ademais, a exigência de protocolo somente presencial, impedindo o protocolo por outros meios admitidos, ocasionaria, também, limitação à competitividade, levando-se em consideração que o edital estaria contrariando o inc. I, do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93, ocasionando onerosidade excessiva ao licitante e vai de encontro ao atual modelo de governo eletrônico brasileiro, instituído pela EC nº 19/98.

Desse modo, não há óbice legal ou jurisprudencial para que a presente Impugnação seja protocolizada por meio eletrônico, através dos e-mails gabinete@varzeaalegre.ce.gov.br, educacao@varzeaalegre.ce.gov.br e procuradoria@varzeaalegre.ce.gov.br informados na homepage institucional do Município.

3

### III. DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO EDITAL.

O Município de Várzea Alegre/CE publicou aviso de Tomada de Preços nº TP-003/2017, objetivando locação dos sistemas de "Contabilidade Pública, Sistema de folha de pagamento, Sistema de licitação, Sistema de Patrimônio, Sistema de merenda escolar, Sistema de almoxarifado e Sistema de veículos".

Acontece que, em decorrência da flagrante ilegalidade, reconhecível de ofício, o presente edital merece ser revisto pelos seguintes motivos: a) restrição à competitividade do certame e o alcance da proposta mais vantajosa, porquanto não existe justificativa para que os sistemas sejam integrados e adjudicados por lotes; b) inexistência de exigência de amostra; c) ausência de especificações tecnológicas do sistema, pelo que comparecemos perante V. Sa, para que sejam adotadas, de forma imediata, as medidas administrativas pertinentes para sanar as inconsistências ora apontadas.

### IV. RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO.

#### IV. 1. CONTRATAÇÃO DE SISTEMAS INTEGRADOS. VIOLAÇÃO A POLÍTICA INSTITUÍDA PELO GOVERNO ELETRÔNICO. EXIGÊNCIA DESNECESSÁRIA E RESTRITIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO E DA COMPETITIVIDADE.

Como é cediço, a licitação é, em regra, um procedimento obrigatório a ser adotado pela Administração Pública direta e indireta quando pretenda contratar bens e serviços, por força do disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, constituindo em um procedimento formal em que a Administração convoca, mediante condições previamente estabelecidas em edital, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

Portanto, a licitação possui a finalidade de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, assegurando a oportunidade de participação para todos os licitantes interessados e possibilitando o comparecimento ao certame licitatório do maior número possível de concorrentes.

Desta forma, as normas disciplinadoras das licitações devem ser interpretadas em favor da **AMPLIAÇÃO da disputa entre os interessados**, respeitando-se, necessariamente os princípios da isonomia, igualdade, a seleção da proposta mais vantajosa e a competitividade.

O princípio da competitividade constitui a essência da licitação, visto que somente haverá o alcance da proposta mais vantajosa pela Administração Pública se for promovida a competitividade no certame licitatório, **concluindo-se, por conseguinte, que se não houver competição, em igualdade de condições, a licitação é ilegal.**

Assim, é evidente que quanto mais licitantes participarem da licitação, desde que respeitados os princípios da isonomia e igualdade, a proposta mais vantajosa será mais facilmente alcançada pela Administração Pública.

Ao lado disso, a evolução doutrinária e da jurisprudência das Cortes de Contas tem reconhecido a existência de outro princípio decorrente da interpretação do inc. I, do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º, inc. III, da Lei nº 10.520/02, qual seja, o da **vedação à restrição ao caráter competitivo**, através do qual, os agentes públicos são expressamente proibidos de incluir condições ou cláusulas restritivas ao caráter da competição, motivadas por hipóteses impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato (Acórdão nº 2.375/2006 – 2ª Câmara, do TCU).

Desse modo, o licenciamento integrado de uso de *software* para contabilidade pública, folha de pagamento, licitação, compras, patrimônio, merenda escolar, almoxarifado e veículos **pelo critério de julgamento de menor preço por lote (preâmbulo do edital), EM ÚNICO LOTE (demonstrando que o critério de escolha, na verdade, é MENOR PREÇO GLOBAL, referente ao suposto item 01 – Secretaria de Educação), não merece subsistir, porquanto é excessiva e restringe o caráter competitivo do certame.**

A rigor, constitui obrigação da Administração Pública promover a **adjudicação por item/lote** e não por preço global **sempre que o objeto seja divisível** e não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou haja perda de economia de escala, alijando do certame licitantes que embora não disponha de capacidade de executar a totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, **consoante inteligência da Súmula TCU nº 247, norma de observância obrigatória por força da Súmula TCU nº 222, c/c § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93.**

Desta forma, percebe-se que a jurisprudência do TCU é clara ao determinar que a regra é a divisão por itens, podendo ser excepcionada quando a divisão do objeto for inviável, hipótese que não se enquadra à situação em análise.

Com efeito, apreciando o objeto da presente licitação infere-se que o Município pretende contratar sistemas integrados de 1) contabilidade pública, 2) folha de pagamento, 3) licitação, 4) compras; 5) patrimônio, 6) merenda escolar, 7) almoxarifado e 8) veículos, ou seja, sistemas perfeitamente divisíveis, impondo, por conseguinte, a necessidade de desmembramento do sistema de merenda escolar e, como forma de possibilitar o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Assim, levando-se em consideração somente a natureza do objeto da presente licitação, percebe-se que o mesmo é divisível, porquanto não há qualquer motivação que justifique a necessidade de integração entre sistema que auxiliarão as atividades administrativas de órgãos com atribuições/competências totalmente distintas, motivo pelo qual a imposição do TCU de divisão do objeto da licitação, não constitui mera exigência formal e burocrática, mas sim, oriunda da necessidade de garantir a ampla competitividade e a isonomia dos participantes do certame, com o intuito de permitir melhores condições possíveis de compra pela Administração Pública e, conseqüentemente, a aplicação eficiente dos recursos públicos.

Ademais, de acordo com o entendimento sumular nº 247, do TCU, a adjudicação por item/lote será excepcionalizada quando houver prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

Entretanto, o presente edital de licitação, não apresentou qualquer motivação para autorizar a contratação de sistemas integrados.

Isto porque, não foram apresentados os pressupostos de fato e de direito da necessidade de integração dos sistemas, não sendo demonstrado qual seria o prejuízo para o conjunto ou complexo acaso os sistemas fossem licitados isoladamente, cada um representando um item, ou do sistema merenda escolar representando único lote, da mesma forma que, em hipótese alguma a adjudicação dos referidos sistemas integrados acarretaria economia de escala para o Município, mormente pelo fato de que não existem inúmeras empresas que detêm sistemas integrados, violando, por conseguinte, os princípios da competitividade e o alcance da proposta mais vantajosa.

Esclareça-se, ainda, que o fato do objeto da presente licitação impor a sua adjudicação por item ou lotes separados e distintos, isso não significa que o Município está impedida de exigir, objetivamente, no edital a forma como os sistemas isoladamente devem interagir, sendo este, inclusive, um dos pontos principais das políticas de governo eletrônico, isto é, a interoperabilidade entre os órgãos do governo, entre estes e os cidadãos, empresários e outras esferas de governo.

Para tanto, os *softwares* desenvolvidos, adquiridos ou licenciados pelos entes públicos devem possuir característica que permita o desenvolvimento do trabalho em conjunto, de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas de informática se integrem para trocar informações de maneira eficaz, eficiente e econômica, propiciando, assim, o alcance das metas pretendidas pela nação brasileira.

De acordo com informações colhidas do site Gov.br (<http://www.governoeletronico.gov.br/>), o "[...] desenvolvimento de programas de Governo Eletrônico tem como princípio a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais [...]" cuja política de Governo Eletrônico é norteada por um conjunto de diretrizes voltadas à interoperabilidade e acessibilidade, aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, promover a interação com empreendedores e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação.

Por óbvio, os Municípios e Câmaras, enquanto entes federados, também estão sujeitos aos desafios impostos pelo governo eletrônico, estando coobrigados a perseguir os ideais da interoperabilidade com o fim de prestar os serviços públicos com maior eficiência e eficácia para os cidadãos, propiciar instrumentos aos gestores para uma melhor tomada de decisão, melhorar a coordenação dos programas e serviços de governo e reduzir custos por meio da utilização de soluções tecnológicas.

Nesse diapasão, o Governo Eletrônico instituiu a obrigação de que os *softwares* desenvolvidos, adquiridos ou licenciados pelos entes públicos possuíssem padrão mínimo de qualidade através dos padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico e do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico – e-MAG, na forma estabelecida pelo Decreto nº 7.185/10, respectivamente, nos arts. 5º e inc. II, do art. 6º, de aplicação aos três níveis de governo.

A arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) dos entes federados, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

A interoperabilidade, portanto, consiste na habilidade de *“dois componentes de um sistema, desenvolvidos com ferramentas diferentes, de fornecedores diferentes, podem ou não atuar em conjunto.”* (Lichun Wang, Instituto Europeu de Informática – CORBA Workshops).

Desta forma, o Governo Eletrônico impôs que os sistemas possuam interoperabilidade de forma a possibilitar que os *softwares* atuem cooperativamente, com intercâmbio de informações e com interações com cidadãos, todas as esferas de governo, demais poderes, governos de outros países, empresas brasileiras ou estrangeiras e o terceiro setor.

Como forma de efetivar a interoperabilidade, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Governo Federal, elaborou Cartilha Técnica de Interoperabilidade voltada para os profissionais técnicos que atuam na Tecnologia de Informação e Comunicação, estabelecendo requisitos técnicos, descrevendo práticas de projeto e indicando os melhores usos de tecnologias de mercado para que seja possível atingir a interoperabilidade governamental de melhor qualidade e maior abrangência.

De outra banda, o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG caracteriza-se por um conjunto de recomendações a ser considerado para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação.

O e-MAG foi formulado, em conformidade com os padrões internacionais, para orientar profissionais que tenham contato com publicação de informações ou serviços na *internet* a desenvolver, alterar e/ou adequar páginas, sítios e portais, tornando-os acessíveis ao maior número de pessoas possíveis.

De acordo com a Portaria nº 03/07, o e-MAG tornou-se de observância obrigatória nos sítios e portais do governo brasileiro, uniformizando os elementos de acessibilidade que devem existir em todos os sítios e portais do governo, devendo ser seguidas às determinações da cartilha do e-MAG.

Tal exigência encontra-se em conformidade com o inciso VIII, § 3º, do art.-8º, da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), que assim preconiza: "Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: (...) adotar as medidas necessárias para garantir a **acessibilidade de conteúdo** para pessoas com deficiência". (grifos nossos).

Por essa razão, inclusive, que a Câmara Municipal de Icapui/CE, no julgamento da impugnação formulada pelo Requerente, nos autos da Tomada de Preços nº 001/2017, no qual foram apresentados os mesmos argumentos de restrição à competitividade em face da contratação de sistemas integrados e adjudicados por menor preço global, deu provimento a impugnação, determinando-se as alterações cabíveis no edital, utilizando os seguintes fundamentos:

(...)

Sabe-se dos inúmeros problemas enfrentados pelos Municípios no que tange a solução de sistemas de informática: contabilidade, licitação, patrimônio, almoxarifado, frota, folha de pagamento e transparência, devido a INTEGRAÇÃO exigida pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Sistemas Integrados apresentam menor possibilidade de atrasos, de erros ou incompatibilidades, haja vista, a desnecessidade de realizar a integração.

O SIM – Sistema de Informações Municipais exige que, em uma única remessa sejam enviados todos os dados dos sistemas de contabilidade, folha de pagamento, licitação, patrimônio, almoxarifado e frota, ou seja, esses sistemas tem que trabalhar em conjunto e de forma uníssona.

Inúmeros contratamentos foram enfrentados pelos servidores e contratados da Casa devido a conflitos no momento da integração dos sistemas, pois outrora contratamos sistemas em separado (tipo menor preço por item).

Muito se ouviu ao afirmarem que, "o seu sistema está totalmente apto, mas o da outra empresa não", ou até mesmo "nosso sistema está apto, a Câmara é que não tem pessoal capacitado para operá-lo".

Frente a tudo isso, no exercício de 2016, licitamos e contratamos um único sistema que integrava os módulos de contabilidade, folha de pagamento, licitação, patrimônio, almoxarifado e transparência, momento em que todos os sistemas trabalharam de forma harmoniosa, visto estarem em uma única plataforma.

Restou esclarecido que a Comissão de Licitação não visou frustrar o caráter competitivo da Licitação em apreço, mas tão somente resguardar o Presidente da Casa e os servidores de prejuízos futuros ante a contratação de vários sistemas que não pudessem se integrar, culminando com atrasos e informações equivocadas.

Ainda, frente as razões da Impugnada de que:

"o Governo Eletrônico instituiu a obrigação de que os softwares desenvolvidos, adquiridos ou licenciados pelos entes públicos possuíssem padrão mínimo de qualidade através dos padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico e do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico – e-MAG, na forma estabelecida pelo Decreto nº 7.185/10,

respectivamente, nos arts. 5º e inc. II, do art. 6º, de aplicação aos três níveis de governo.”

Resolvemos reconsiderar a solução outrora utilizada e lançar mão do tipo licitatório MENOR PREÇO POR ITEM.

(...)

Consideramos PROCEDENTE A IMPUGNAÇÃO apresentada pela empresa INSTITUTO MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMAP., nos termos aqui referidos:

Não obstante o zelo da administração, sobretudo da Comissão de Licitação, que procurou estabelecer critérios para uma contratação segura, percebe-se, diante das informações técnicas, que as alterações ora requeridas pela IMAP não causam impacto para a solução de licença e uso de softwares da Administração Pública e nem afetam a qualidade da solução pretendida por esta Câmara Municipal.

Diante do exposto, decido ser procedente a impugnação, apresentada pela IMAP, devendo ser ALTERADAS do Edital de Tomada de Preços nº 001/2047, a modalidade para Menor Preço por Item, bem como as especificações técnicas tendo em vista do ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO, oportunidade em que será designada nova data para realização do procedimento licitatório (...).

(...)

Desse modo, percebe-se, nitidamente, que a escolha pela adjudicação por preço global para sistemas distintos e divisíveis, tal como especificado no edital, restringe, ilegalmente, o caráter competitivo do certame, estando, também, em desacordo com as determinações contidas nos padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico e do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico – e-MAG, já que os sistemas licenciados pela Administração Pública devem, necessariamente, permitir o trabalho em conjunto e a exportação de dados para envio ao SIM, em formato aberto e que permita a interoperabilidade.

Assim, resta evidente que é plenamente possível o Município atender as políticas de governo eletrônico, através da interoperabilidade entre os sistemas, mesmo com a adjudicação por itens ou lotes distintos, desde que sejam estabelecidos os requisitos tecnológicos para a comunicação entre os sistemas, de acordo com determinações impostas pelos padrões de arquitetura e-PING e e-MAG.

Pelo exposto, considerando a constatação de exigência restritiva e desnecessária ao cumprimento específico do objeto do contrato é dever do Município de Várzea Alegre/CE desmembrar os sistemas, seja cada um representando um item distinto ou do sistema de merenda escolar representando um lote isolado, de forma a possibilitar a garantia da isonomia, ampliação da competitividade e o alcance da melhor proposta para a Administração.

#### IV.2 AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE AMOSTRA. NECESSIDADE. PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Cumpra esclarecer que há deficiência do Edital no que tange à ausência de exigência de amostra dos softwares a serem licenciados, como forma de atestar se a proposta atende aos requisitos previstos no Edital, em benefício das atividades da Administração Pública.

Com efeito, o Tribunal de Contas da União – TCU já pacificou o entendimento de que a amostra ou prova de conceito deverá ser apresentada somente pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, depois de encerrada a etapa competitiva de lances verbais, podendo ocorrer em ato contínuo à sessão, em consonância com os princípios da economia e eficiência, mormente pelo fato de que o objeto da presente licitação é o licenciamento de *software*.

Destarte, torna-se imperiosa a adequação do edital, determinando que o licitante declarado vencedor provisório, posteriormente a fase de lances verbais, deverá ser submetido à avaliação da prova de conceito ou amostra, sendo este o entendimento do TCU, *literis*:

A exigência de apresentação de amostras é compatível com as licitações realizadas mediante pregão, inclusive na forma eletrônica, e deve ser requerida na fase de classificação das propostas e somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.

(Acórdão nº 2368/2013 – Plenário - TCU, Relator Benjamin Zymler, data da sessão 04/09/2013)  
(grifos aditados)

Nos certames realizados por Pregão, em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, esta deve ser exigida somente na fase de classificação e apenas do licitante provisoriamente em primeiro lugar, após a etapa de lances.

(Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I e arts. 27 a 31; Decisão nº 1.237/2002 – TCU – Plenário, subitem 8.3.2; Acórdãos TCU nos 808/2003, subitem 9.2.5 e 526/2005, subitem 9.3, ambos do Plenário).

Ademais, impende elucidar, que a exigência da amostra de maneira alguma acarretaria restrição à competitividade, muito pelo contrário, inibiria a participação de empresas aventureiras na sessão de licitação e tornaria mais eficiente o processo de contratação efetuado pela Administração Pública, já que a empresa somente seria declarada classificada acaso comprovasse, durante a apresentação da amostra, que possui sistema que atende a todos os requisitos tecnológicos exigidos no edital.

Nesse contexto, resta evidente que a amostra representa para a Administração Pública a garantia da qualidade da proposta mais vantajosa, amoldando-se ao conceito da administração gerencial, consistindo, por conseguinte, a exigência da amostra, em verdade, uma obrigação e não mera faculdade/discricionariedade, já que evitará a contratação de sistema inservível e problemas na execução do contrato.

Pelo exposto, considerando que a natureza do objeto da presente licitação comporta a necessidade e a compatibilidade com a amostragem, cujo propósito seria verificar se o vencedor provisório satisfaz os requisitos tecnológicos previstos no Anexo I, tornando-se indispensável estabelecer no edital a previsão da exigência de amostra dos *softwares*.

#### IV. 3. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÕES CLARA E PRECISA DO OBJETO A SER LICITADO.

Cumprido esclarecer, inicialmente, que o art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, estabelece a obrigatoriedade da Administração Pública, sempre que necessitar contratar bens e serviços, elaborar o projeto básico ou termo de referência (inc. I, do art. 8º, do Decreto Federal nº 3.555/00) que contemple integralmente o conjunto de elementos necessários e suficientes, **com nível de precisão adequada**, visando à fiel caracterização do bem ou serviço que a Administração deseja contratar, como forma de assegurar o padrão mínimo de nitidez e certeza na definição das propostas dos licitantes, nos termos do art. 40, § 2º, inc. I, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º, incs. I e II, da Lei nº 10.520/02.

Assim, nas licitações na modalidade pregão, o termo de referência constitui anexo essencial do edital, via de regra, elaborado pela unidade requisitante do objeto a ser licitado, devendo, necessariamente, estabelecer as condições relativas à aquisição ou à prestação de serviços pretendidas, **definindo o objeto de maneira precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição ou a sua realização, consoante inteligência do inc. II, do art. 3º, da Lei nº 10.520/02.

Por essa razão, inclusive, o Tribunal de Contas da União – TCU editou a Súmula nº 177 estabelecendo a obrigatoriedade da definição precisa e suficiente do objeto licitado, a saber:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade

demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Ocorre que, *in casu* o Município de Várzea Alegre/CE não especificou no Termo de Referência as funcionalidades tecnológicas que os *softwares* de 1) contabilidade pública, 2) folha de pagamento, 3) licitação, 4) compras; 5) patrimônio, 6) merenda escolar, 7) almoxarifado e 8) veículos deveriam conter para atender a pretensão contratual da Administração Pública.

12

Ademais, por esforço argumentativo, a eventual arguição de que o Impugnante deveria conhecer o mínimo das normas ao qual o Município está submetido, junto ao Tribunal de Contas, por exemplo, não merece subsistir, porquanto representaria uma total inversão da lógica das normas de licitação, visto que pela interpretação utilizada qualquer sistema ofertado pelo licitante, independentemente das funcionalidades apresentadas, seria, obrigatoriamente, contratado pelo Município, quando, na verdade, o termo de referência deve estabelecer quais as funcionalidades que o sistema ofertado pelo licitante conterá, sob pena de desclassificação da proposta ou inabilitação do certame.

Com efeito, o termo de referência permite que a Administração Pública descreva o objeto a ser licitado, de maneira precisa, suficiente e clara, estabelecendo o padrão mínimo de qualidade que o sistema deverá conter, evitando-se, com isso, contratações inservíveis e que não atendam as funcionalidades pretendidas pelo Município e ajustada aos requisitos legais, por exemplo, observância ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos moldes da Lei nº 4.320/64 para o sistema de contabilidade e folha de pagamento nos termos dos estatutos dos servidores.

Desta forma, resta evidente que a ausência de descrição do objeto a ser licitado viola frontalmente os incs. I e II, do art. 3º, da Lei nº 10.520/02 c/c art. 14 c/c inc. I, do § 7º, do art. 15, da Lei nº 8.666/93 e da Súmula nº 177, do TCU, bem como impossibilita o alcance da proposta mais vantajosa pela administração pública.

Ao exigir a implementação precária e obscura do sistema de merenda escolar o Município de Várzea Alegre/CE não definiu de maneira precisa e clara quais as funcionalidades os *softwares* deverão conter de modo a cumprir a pretensão contratual municipal.

Consoante se verifica das especificações contidas no Termo de Referência não há exigências tecnológicas nem indicação de instrumentos para atendimento ao sistema de merenda escolar, de modo que o Projeto Básico deveria

descrever, por exemplo, que o sistema de merenda possua ferramenta tecnológica para prever a possibilidade de inserção de cardápio e refeição escolar, controle de estoque dos alimentos, controle de fornecedores, controle da conta financeira vinculada a merenda escolar e possibilidade de geração de relatório, nos termos das Leis nº 9.394/96 e 11.947/09, Decreto nº 6.094/07 e Resoluções CD/FNDE nº 26/13 e 05/16.

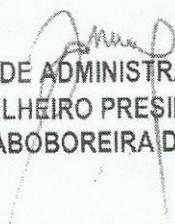
13

Assim, visando a evitar contratação que não atenda satisfatoriamente a pretensão da Administração Pública, haja impossibilidade na formulação das propostas ofertadas pelos licitantes e a contratação venha a ser anulada por ineficiência, é que comparece perante V. Sa., para que adote, de imediato, medidas administrativas para sanar as ilegalidades e contrariedades apontadas, sob pena de violação aos incs. I e II, do art. 3º, da Lei nº 10.520/02 c/c art. 14 c/c inc. I, do § 7º, do art. 15 e inc. I, do art. 30, da Lei nº 8.666/93, da Súmula nº 177, do TCU e, *verbi gratia*, do acórdão nº 7594/2016, Primeira Câmara do TCU, Rel. Weder de Oliveira, Data da sessão de 06/12/2016, cuja manutenção sem a adequada especificação do objeto conduzirá a ilegalidades que ensejará na nulidade do certame.

#### V. DO REQUERIMENTO.

Diante do exposto, requer sejam retificadas as inconsistências acima indicadas, com a finalidade de incluir no Edital a adjudicação por item ou, caso assim não entenda, que o sistema de merenda escolar seja adjudicado por lote separado, e que proceda à inclusão no Edital da exigência de amostra do *software* pelo licitante declarado vencedor provisório do certame licitatório, após o encerramento da fase competitiva de lances verbais, bem como que inclua as especificações tecnológicas dos sistemas que se pretende contratar.

Pede deferimento.  
Salvador/BA, 27 de março de 2017.

  
INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMAP  
CONSELHEIRO PRESIDENTE  
JOSÉ REIS ABOBOREIRA DE OLIVEIRA

#### Rol de documentos:

1) Estatuto Social, documento pessoal da Diretoria Executiva e CNPJ do Instituto.



Governo de  
**VÁRZEA ALEGRE**  
Comissão Permanente de Licitação



## **RESPOSTA AO PEDIDO IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

### **TOMADA DE PREÇOS Nº 2017.03.15.1**



Resposta ao pedido de impugnação da empresa INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IMAP.

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 2017.03.15.1**

O **MUNICÍPIO DE VÁRZEA ALEGRE** lançou certame cujo objeto é a Contratação de serviços especializados a serem prestados em consultoria na área de informática, com manutenção e disponibilização de Sistemas Informatizados destinado ao atendimento das necessidades de diversas Secretarias do Município de Várzea Alegre/CE, tudo conforme especificações contidas no TERMO DE REFERÊNCIA constante do Anexo I do Edital, com data de abertura para o dia 30 de março de 2017, às 09:00h.

Cumprir destacar que a empresa ora impugnante apresentou tempestivamente seu pedido de impugnação, alegando que o referido edital em diversas cláusulas feriu o princípio da competitividade, especificamente os seguintes pontos:

- 1 - Que a exigência contida na cláusula 10.2.2 do edital, quer seja, que o protocolo de impugnações e pedidos de esclarecimentos, ocorrerão somente na sede do setor de licitações do Município é desproporcional e desarrazoada, restringindo assim o direito de impugnação por meio de outros institutos;
- 2 - Que a escolha pelo critério de julgamento utilizado no certame, qual seja, de menor preço por lote ao invés do menor preço por item fere frontalmente o princípio da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa. Aduz que a Administração pretende contratar sistemas integrados. No entanto, referidos sistemas podem ser desmembrados, não havendo motivação que justifique a necessidade de integração, visto que auxiliarão atividades administrativas diversas. Assim, a supracitada escolha do critério de julgamento traz prejuízo à busca da melhor proposta e perda da economia de escala;
- 3 - Que a ausência da exigência da AMOSTRA para os softwares a serem licenciados traz riscos à Administração, visto que tal critério afasta a participação de empresas aventureiras e torna mais eficiente o processo de contratação. Que a exigência da amostra é um meio de comprovar que o sistema apresentado atende a todos os requisitos tecnológicos exigidos no edital, e
- 4 - Que o termo de referência não foi claro e preciso em seu objeto, deixando de especificar as funcionalidades tecnológicas que os softwares devam apresentar e o padrão mínimo de qualidade necessário para a contratação atenda satisfatoriamente a pretensão da Administração.

Desta feita, acerca das alegações apresentadas, cumpre tecer algumas considerações, senão vejamos:

No tocante a alegação de que a exigência contida na cláusula 10.2.2 do edital, quer seja, que o protocolo de impugnações e pedidos de esclarecimentos, ocorrerão somente na sede do setor de licitações do Município é desproporcional e desarrazoada, restringindo assim o direito de impugnação por meio de outros institutos, cumpre ressaltar que os critérios de participação e condução do certame é um poder discricionário da Administração, devendo a mesma respeitar aos princípios norteadores, em especial ao Princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Atendo-se ao Princípio da legalidade, quer seja, a total subordinação à previsão legal, traz à Administração o dever do estrito cumprimento do que a lei determina. No caso concreto a determinação contida na cláusula



Governo de  
**VÁRZEA ALEGRE**

Comissão Permanente de Licitação



10.2.2 não possui qualquer vedação legal, portanto, não havendo qualquer afronta aos princípios que regulam a boa condução dos processos licitatórios.

Agora em se tratando do Princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sabe-se que o edital é a lei interna da licitação, *como ensina o ilustre doutrinador Hely Lopes Meireles:*

*A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado.*

*O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu".*

Portanto, estando a Administração e os licitantes vinculados aos termos do edital, não se pode deixar de atender as exigências nele contido, afastando qualquer irregularidade apontada no tocante a exigência contida na cláusula 10.2.2.

Em relação a escolha do critério de julgamento utilizado no certame, qual seja, de menor preço por lote ao invés do menor preço por item, também não se verifica qualquer afronta aos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, vejamos.

Fazendo uma análise do referidos Lote, sem dúvida é **notória a correlação existente entre os objetos licitados, diante da sua natureza e características**, podendo ser prestados por um mesmo fornecedor, razões estas em que a fragmentação do lote acarretaria perda do conjunto ou da economia de escala, prejuízo à celeridade da licitação, além da excessiva pulverização de contratos ou ainda resultar em contratos de pequena expressão econômica.

No caso em liça, a contratação de serviços especializados a serem prestados em consultoria na área de informática, com manutenção e disponibilização de Sistemas Informatizados de contabilidade pública, folha de pagamento, sistema de licitação, sistema de compras, sistema de patrimônio, sistema de merenda escolar, sistema de almoxarifado e sistema de veículos para atender a diversas secretarias, essencialmente, deve ser integralizado, visto a necessidade de compatibilização dos softwares utilizados pelas a unidades gestoras. Embora a contratação venha atender a diversas secretarias, o serviço prestado de forma uniforme traz maior compatibilidade na sua execução e menores risos à Administração Pública.

No caso em liça, o critério utilizado, ou seja, menor preço por lote é mais satisfatório do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade dos serviços a serem prestados, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador.

É inviável à Administração licitar serviços especializados de consultoria na área de informática, com manutenção e disponibilização de Sistemas Informatizados com diversos prestadores, cada um com *modus operante* diverso, trazendo riscos à funcionalidade da prestação de serviço.

Ratifica-se que o parcelamento do objeto da licitação, somente é viável, quando não há possibilidade de prejuízo ao erário. Ainda assim, a manutenção do objeto menor preço por lote, garante a máxima competitividade do certame, visto que a definição do objeto da licitação buscou obter vantagens para a administração e toda a coletividade, proporcionando menores custos e melhor qualidade no atendimento aos cidadãos.

Rua Dep. Luiz Otacílio Correia, 153 – Centro – CEP:63.540-000 – Várzea Alegre/CE

“Várzea Alegre Terra do Amor Fraterno”



Vejamos o entendimento em nossos tribunais acerca do assunto:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SUSPENSÃO DE PREGÃO. FRACIONAMENTO DO OBJETO. NÃO-OBIGATORIEDADE. ARTIGO 23, § 1º, DA LEI 8.666/93. MELHOR APROVEITAMENTO DOS RECURSOS E AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. DECISÃO MANTIDA.

1 - A REGRA DO PARCELAMENTO, ESTABELECIDADA PELO E. TCU, OBJETIVA GARANTIR A MÁXIMA COMPETITIVIDADE NAS LICITAÇÕES; ENTRETANTO, NÃO PODE SER TOMADA COMO INFLEXÍVEL, SOB PENA DE ONERAR-SE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

2 - PARA QUE O PARCELAMENTO SEJA OBRIGATÓRIO, É NECESSÁRIO QUE CONCORRAM DOIS REQUISITOS: O MELHOR APROVEITAMENTO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS NO MERCADO E A AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. [Processo: AGI 20070020128465 DF; Relator: Angelo Passareli; Julgamento: 09/04/2008; Órgão Julgador: 2ª Turma Cível; Publicação: DJU 23/04/2008]

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União – TCU determina que seja obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, contudo reforça que:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, embora não dispor de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No mesmo sentido, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, manifestou da seguinte forma:

*"Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se **pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção**. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela **Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório**. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o*



*aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido". (grifou-se).*

Assim, o gestor deve atentar-se para que o critério de menor preço por item seja realizado somente em benefício da Administração, **o que não ocorreria no caso em liça diante das inviabilidades técnicas**, tal fragmentação produziria efeito contrário, por exemplo, aumento de preços, sendo, portanto, mantida a unicidade do lote.

O TCU, no Acórdão nº 732/2008, se pronunciou no sentido de que "*a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto*".

**O caráter geral inerente à lei deixou ao prudente arbítrio do gestor público dar concretude ao parcelamento ou não do objeto quanto aos aspectos técnicos e econômicos.**

O modelo de contratação por lote é amplamente utilizado pela Administração Pública, a nível federal e estadual, e tem amparo na legislação, conforme Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 02/2008. Desta forma, entende-se que o referido critério de julgamento atende a necessidade da contratação por todo o exposto.

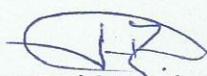
Já em relação a ausência da exigência da AMOSTRA, decorre do art. 37, inc. XXI, da CF que somente serão admitidas em licitação exigências essenciais a assegurar o pleno atendimento da necessidade da Administração. Trata-se de diretriz que visa a evitar restrições indevidas à competitividade em prejuízo tanto do interesse do particular em ter amplo acesso aos certames, quanto da própria Administração em obter a proposta mais vantajosa.

Assim, a Administração não vislumbrou a necessidade da referida exigência, visto que a descrição do serviço contida no termo de Referência está claro e preciso, afastando qualquer necessidade da exigência de Amostra, sendo certa que a luz do supracitado artigo da CF/88, deve ser sopesado o cabimento desta exigência. Assim, mais uma vez não se vislumbra irregularidade no presente edital em face do presente quesito.

Por fim, de forma genérica e inepta alega a Impugnante que o termo de referência não foi claro e preciso em seu objeto, sem, contudo, indicar quais supostas obscuridades não foram informados, o que prejudica o esclarecimento por parte da Administração, deixando de apreciar tal quesito, sendo certo que o presente edital e o termo de referência atendem aos critérios legais do processo de contratação.

Ante o exposto, **julgo improcedente** os argumentos apresentados pela empresa impugnante, comprovado a ausência de qualquer ato de ilegalidade, restrição de competitividade ou ainda impedimento à busca da proposta mais vantajosa, mantendo todos os termos do edital Pregão Presencial 2017.03.15.1.

Várzea Alegre/CE, 29 de março de 2017.

  
Jailson Rodrigues de Oliveira  
Pregoeiro do Município