

## **ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO CONSÓRCIO DE INFORMÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – CIGA**

**Ref.: Edital de Pregão Presencial nº 04/20016 - Processo Administrativo nº 15/2016/CIGA**

**REINALDO DE ALMEIDA FERNANDES**, brasileiro, casado, Advogado inscrito na OAB/SC sob nº 13546, com escritório profissional na Av. Presidente Kennedy, 698, cj. 334, São José, SC, CEP 88101-900, fone (48)3035-7672, onde recebe citações e intimações, com fulcro no artigo 41, § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993 combinado com o artigo 12 do Decreto Federal nº 3.555/2000 e no Item 8 do Ato Convocatório, vem, em tempo hábil, à presença de Vossa Senhoria, apresentar

### **IMPUGNAÇÃO**

aos termos do Edital em referência, que adiante especifica, o que faz na conformidade seguinte:

#### **I. DOS FATOS**

O Impugnante, analisando as condições para participação de empresas no certame supra mencionando, verificou a exigência de habilitação técnica que restringem a competitividade do processo licitatório, bem como a ausência de detalhamento na descrição dos serviços que se pretende contratar, dificultando/inviabilizando a formulação de propostas por parte de concorrentes, razão pela qual passa impugnar os itens a seguir.

#### **A) DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO**

Ao verificar as condições para participação de interessados no pleito em tela, deparou-se o mesmo com a exigência formulada no Item nº 11.1.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, que vem assim redacionada:

## 11. DA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO

11.1 O envelope n.º 2 – DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO deverá conter os documentos abaixo relacionados:

### 11.1.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

11.1.4.1 Comprovante de capacidade técnica, consistente na apresentação de, pelo menos, 2 (dois) atestados de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a empresa prestou ou vem prestando serviços pertinentes e compatíveis em **características** com o objeto deste edital.

11.1.4.1.1 Entende-se por pertinente e compatível em **características** os atestados que em sua individualidade contemplem todos os serviços objeto desta licitação, notadamente o desenvolvimento de processos e consultoria nos municípios, nas áreas de:

11.1.4.1.1.1 engenharia (orçamentos, cronograma, medição de obra, elaboração de formulários de encaminhamento nos padrões GIGOV, BADESC e BRDE);

11.1.4.1.1.2 experiência em tramitação de processos em transferências de recursos e na gestão municipal de convênios e contratos, executados com recursos federais e estaduais; e

11.1.4.1.1.3 prestação de contas ao Tribunal de Contas (envio mensal de informações de obras para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina por meio do sistema e-Sfinge).

O objeto da licitação prevê a prestação de serviços relativos ao **Sistema de Gestão de Obras (G-Obras)** pertencente ao CIGA, conforme consta do Item 4 do Edital.

No entanto, o Instrumento Convocatório prevê a comprovação de capacidade técnica que exorbita as características necessárias à experiência em **gestão de obras** ao exigir atestados que contemplem serviços de **desenvolvimento de processos e consultoria nos municípios na área de tramitação de processos, em transferências de recursos e na gestão municipal de convênios e contratos (subitem 11.1.4.1.1.2)**.

Indaga-se: qual a pertinência e compatibilidade existentes entre as características de um sistema de "gestão de obras" e as de um aplicativo "gerenciador de tramitação de processos, transferência de recursos e gestão de convênios e municípios"?

Nota-se claramente não haver qualquer relação técnica razoável relativa às áreas fins

do objeto que se pretende contratar com a experiência que está sendo exigida.

A especificidade dos atestados solicitados é incompatível com o objeto do certame, uma vez que os serviços a serem licitados são de implantação, capacitação, manutenção mensal, suporte técnico e desenvolvimento de novas funcionalidades e customização, sob demanda, do sistema de gestão de obras (G-Obras) pertencente ao CIGA, enquanto que a comprovação da capacidade técnica que está sendo exigida diz respeito ao desenvolvimento de processos e consultoria nos municípios em áreas desconexas do objeto da contratação.

Outra característica exigida para comprovação da capacidade técnica é a imposição de elaboração de formulários de encaminhamento nos padrões GIGOV, BADESC e BRDE (subitem 11.1.4.1.1.1) sem qualquer justificativa para esta especificidade, uma vez que, para a demonstração de capacidade técnica de qualidade não há necessidade de comprovação nesses padrões com tamanha especificidade.

Bem assim no que se refere à exigência de desenvolvimento de processos e consultoria no que tange à prestação de contas ao **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** (subitem 11.1.4.1.1.3). Além da especificidade de prestação de contas junto a um Tribunal de Contas de **um determinado estado da federação**, impõe ainda que o envio mensal de informações seja realizado por meio de um aplicativo específico – e-Sfinge.

Quanto a este, impõem-se os seguintes questionamentos. Sendo o sistema G-Obras suscetível, em tese, de implantação em todo e qualquer município da Federação, qual a razão da exigência de capacidade técnica relativa ao envio mensal de informações a um único Tribunal de Contas e através de um aplicativo tão específico? O que exatamente se pretende demonstrar através da prestação de contas unicamente ao Tribunal de Contas de Santa Catarina que não se poderia demonstrar a qualquer outra Corte de Contas do país?

Considerando que o Consórcio contempla municípios associados em diversos Estados da Federação além de Santa Catarina, potenciais utilizadores da solução relacionada no objeto da contratação, não há razão para exigir na habilitação experiência anterior na integração com o e-Sfinge (TCE/SC), sobretudo porque o Edital não prevê que os serviços serão prestados exclusivamente para municípios de Santa Catarina.

Ainda quanto à exigência de, no mínimo, dois atestados de capacidade técnica, ressaltamos que esta imposição fere o princípio da legalidade, extrapolando os limites legais. A Lei de Licitação não concede, em nenhum momento, a possibilidade de exigir um número mínimo de atestados. A Administração, portanto, não detém permissão legal para estipular tal determinação, ou seja, não pode exigir algo que a lei não lhe permita.

Isto porque é sabido que, no Direito Administrativo Brasileiro, a Administração Pública não goza de liberdade nem vontade pessoal, visto encontrar-se inteiramente atrelada aos ditames legais e constitucionais, no sentido de que a ela só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.

Trata-se, inclusive, de posicionamento pacífico na jurisprudência dos Tribunais de Contas dos Estados e da União, o de que é vedada a exigência de mais de 1 (um) atestado de capacidade técnica para a participação em certames licitatórios.

Tais exigências, portanto, configuram-se absolutamente desnecessárias e impõem requisitos desproporcionais para com as necessidades da futura contratação, restringindo por completo a participação de interessados na competição.

## **B) DAS ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO E DO SERVIÇO NO TERMO DE REFERÊNCIA**

Quanto às especificidades de cada serviço objeto do certame, verifica-se a ausência de detalhamento adequado para a formulação de propostas por parte dos interessados, senão vejamos.

### **1. Serviços de Implantação**

Consta do Item 3.1.1 do Termo de Referência, a redação abaixo transcrita.

#### **3.1.1 Serviços de Implantação**

A CONTRATADA será responsável por planejar e executar as ações para implantação do sistema para cada novo município que desejar contratar a utilização do programa. O planejamento da implantação deverá ser realizado em no máximo 5 dias úteis contados da data de solicitação efetuada pelo CIGA, e o prazo para disponibilização do sistema aos usuários será de 10 dias úteis a partir do retorno do planejamento por parte da CONTRATADA.

Conforme se verifica, não há o detalhamento das atividades necessárias a serem executadas para os serviços de implantação requeridos, tampouco dos produtos finais a serem gerados e dos respectivos critérios de medição dos referidos serviços.

Também não se encontra discriminado de que forma os serviços de implantação nos municípios associados deverão ser prestados, se presencial ou remotamente pela CONTRATADA, tampouco se tais serviços serão executados a partir das instalações da CONTRATADA ou do CIGA.

## **2. Serviços de Capacitação**

O edital dispõe dos serviços de capacitação no Item 3.1.2 do Termo de Referência, *in verbis*.

### **3.1.2 Serviços de Capacitação**

O serviço de capacitação poderá ocorrer de maneira presencial e/ou remota, conforme necessidade do município contratante.

A implantação poderá demandar um determinado número de horas para capacitação dos usuários de forma presencial ou remota, para a correta utilização do sistema, suas funcionalidades e formas de utilização, bem como para explicação do funcionamento do suporte técnico e atendimento ao cliente.

Nota-se que o Edital estabelece que os serviços de capacitação poderão ocorrer de forma presencial ou remota e prevê a remuneração por despesas com deslocamento (por km rodado) à CONTRATADA pelos serviços a serem prestados. No entanto, não prevê contraprestação remuneratória pelas despesas com estadias e diárias para a realização de treinamentos na forma presencial. Tampouco, há informações mínimas para orçamentação, tais como: locais nos quais os treinamentos deverão ocorrer e respectivas cargas horárias, para incluir tais despesas nos preços unitários ofertados, se fosse o caso.

## **3. Manutenção Mensal e Suporte Técnico Avançado**

Acerca dos serviços de Manutenção Mensal e Suporte Técnico Avançado, o Edital dispõe:

### 3.1.4 Manutenção Mensal

A CONTRATADA deverá efetuar manutenção mensal no sistema de gestão de obras do CIGA, cuja tecnologia existente é Java com *JSF(Java Server Faces)*, *interface richfaces* e banco de dados relacional *MySQL*, em todos os módulos pertencentes ao sistema: gestão municipal de convênios, obras e engenharia e tribunal de contas.

Os serviços de manutenções mensais abrangerão:

- Serviços de liberação de novos usuários do sistema;
- Suporte técnico básico;
- Correções de problemas encontrados por usuários, destinadas à remoção de defeitos ou eliminação de falhas de software que causem a interrupção de alguma funcionalidade existente no software disponibilizado;
- Implementações de atualizações inerentes à legislação; e
- Atualização dos valores das tabelas padrões dos principais financiadores nacionais e estaduais, sendo obrigatório: SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), SICRO (Sistema de Custos de Obras Rodoviárias), DEINFRA (Departamento Estadual de Infraestrutura), incluindo suas composições e outras que sejam disponibilizadas por órgãos financiadores.

### 3.1.5 Suporte Técnico Avançado

A CONTRATADA será responsável pelo atendimento a ser realizado por telefone e/ou e-mail com o intuito de prestar suporte ao cliente, sanar dúvidas e resolver possíveis problemas, que nos casos de maior complexidade, com demanda de horas técnicas de atendimento, deverão ser previamente autorizados pelo CIGA.

O suporte deverá ser prestado de segunda a sexta-feira das 9h às 17h.

Verifica-se, portanto, que não está descrito se os serviços de **Manutenção Mensal e Suporte Técnico Avançado** requeridos deverão ser prestados pela CONTRATADA a partir das instalações do CIGA, ou de suas próprias instalações. No último caso, não há informações suficientes no Termo de Referência que permitam às licitantes, com exceção da precedente contratada, estimar o esforço e os recursos necessários para estruturar o ambiente de desenvolvimento, manutenção e testes em suas instalações, necessário para a sustentação do sistema durante a vigência do contrato.

Ainda acerca dos serviços de manutenção mensal previstos, não constam informações sobre os procedimentos a serem seguidos pela CONTRATADA para a liberação de novos usuários no sistema.

## 4. Serviços Sob Demanda

Em relação aos serviços sob demanda solicitados no presente Edital, não há detalhamento dos procedimentos quanto à forma de sua prestação, critérios de medição e de pagamento pelos serviços.

Em verdade, não há qualquer especificação quanto à prestação deste serviço, além de um quadro informativo da quantidade de horas anuais estimadas e o respectivo valor, no Anexo II, o que inviabiliza a confecção de uma proposta de preços assertiva.

#### **5. Ausência de requisitos funcionais e não-funcionais do Sistema**

Quanto ao Sistema G-Obras, não há o necessário detalhamento dos requisitos funcionais e não-funcionais do sistema para o qual a CONTRATADA deverá prestar os serviços de treinamento, manutenção e suporte requeridos. Sem isso, é impossível às licitantes, exceção à atual contratada, terem a exata dimensão do esforço dedicado e especializado de profissional(is) para elaboração da massa crítica de conhecimento necessária para a prestação dos respectivos serviços requeridos.

Em suma, quanto aos fatos relatados acerca dos itens editalícios, são dois os pontos principais a impugnar:

- a) Exigência ilegal de número mínimo de atestado de capacidade técnica como condição de habilitação, bem como em características impertinentes e incompatíveis com o objeto da licitação;
- b) Ausência de detalhamento mínimo necessário para os serviços que se pretende contratar, inviabilizando a elaboração de um orçamento assertivo pelas empresas que pretendam participar da seleção.

O detalhamento dos requisitos da contratação é fundamental para se delimitar, com a máxima previsão possível, a abrangência e o escopo dos produtos e serviços requeridos, bem como para possibilitar aos licitantes a elaboração de um orçamento compatível com o objeto a ser licitado. Se a referida especificação não estiver suficientemente clara, podem suscitar divergências de entendimentos entre o serviço que o contratante espera receber e o que o fornecedor estará levando em conta para a elaboração de seu orçamento.

Tais aspetos, imprescindíveis à seleção da melhor opção de contratação para a Administração Pública, não podem estar revestidos de subjetividade, sob pena de afronta às normas que regem o procedimento licitatório.

Logo, torna-se infactível a elaboração de proposta de serviços apta a alcançar o real objetivo almejado pelo CIGA, devido à insuficiência de detalhamento das características necessárias atinentes ao objeto da licitação, pelo que deve este Consórcio proceder à anulação do Certame e à elaboração de novo Edital, contemplando as informações necessárias sobre o objeto da contratação.

## II. DA ILEGALIDADE

A partir dos questionamentos levantados, nota-se o desatendimento ao disposto na legislação pertinente, especialmente no tocante aos seguintes dispositivos legais:

### **Lei nº 8.666/93**

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

*II - comprovação de aptidão para **desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

**§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.**

Conforme se verifica da letra da lei, comprova-se que o Edital infringe claramente as normas relativas às condições de habilitação, estipulando exigências vedadas e restritivas do caráter competitivo da licitação.

Em consequência, a partir de tais exigências desproporcionais, o Edital transgredir notoriamente também o artigo 3º do mesmo diploma geral de contratação para a Administração pública, que reza:

*Art. 3º 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.*

**§ 1º É vedado aos agentes públicos:**

*I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;*

Não é demais repisar que, segundo as normas do regime de licitação, o administrador não tem permissão legal para praticar atos ou adotar medidas restritivas do caráter competitivo do certame, conforme expressamente consignado no § 1º do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, acima reproduzido.

Especificamente no que tange à modalidade de licitação Pregão Presencial, a ausência de minuciosidade na descrição do objeto da licitação contraria manifestadamente o dispositivo da Lei Federal nº 10.520/2002, a seguir transcrito, inviabilizando a oferta de propostas de preços adequadas ao objeto que se pretende contratar.

**Lei Federal nº 10.520/2002**

*Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*

*[...]*

***II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;***

Ora, na medida que o indigitado item do Edital está a exigir que as condições de habilitação acima mencionadas, impondo requisitos excessivos e desnecessários, e ainda desguarnecido de detalhamento imprescindível à correta apresentação de propostas aptas a alcançar o objetivo do certame, não resta dúvida que o ato de convocação deva ser reformulado e republicado, visto que consigna cláusulas manifestamente comprometedoras e/ou restritivas do caráter competitivo e inviabilizadoras da ampla concorrência que deve presidir toda e qualquer licitação.

O Edital na forma publicada, portanto, limita visivelmente a competição, afastando-se do objetivo maior do pregão que é assegurar a participação do maior número possível de participantes, acirrando a competição, o que permitiria a obtenção de um melhor preço.

Como se não bastasse, o item objurgado, fere igualmente o princípio da isonomia consagrado no inciso I, do artigo 5º, da Constituição Federal/1988.

Dada a meridiana clareza com que se apresenta a ilegalidade dos itens apontados, pelo mero cotejo com a letra fria da lei, verifica-se estar-se diante de Edital eivado de nulidade, que deverá ser assim declarado, em atendimento ao mais elevado sendo se justiça.

### **III. DO PEDIDO**

Em face do exposto, requer-se seja a presente IMPUGNAÇÃO julgada procedente, com efeito para:

- Declarar-se nulo o Ato Convocatório questionado;
- Determinar-se a sua republicação, escoimada dos vícios apontados, reabrindo-se

o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do art. 21, da Lei Federal nº 8.666/93.

Nestes Termos

P. Deferimento

Florianópolis, 12 de agosto de 2016.

Reinaldo de Almeida Fernandes  
Advogado - OAB/SC 13546