

**AO SR. CARLOS ALBERTO KASPER**

**PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU - PR**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº02/2020**

**Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**EQUIPLANO SISTEMAS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF sob nº 76.030.717/0001-48, com sede na Rua Ernesto Piazzetta, nº 202, telefone (41) 3351-5010, e-mail: comercial@equiplano.com.br, em Curitiba-PR, **representada por seu procurador JOÃO LUIZ DE MACEDO JUNIOR**, conforme cópias do Contrato Social, procuração e documentos pessoais anexos, **na qualidade de licitante**, vem à presença de V. S<sup>a</sup>, nos termos dos itens 1.4, 4.1 e 4.2, do Edital e do art. 41, §2º, da Lei de Licitações e art. 24 do Decreto Federal nº10.024/2019, **apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelas razões a seguir expostas:

## DA SÍNTESE FÁTICA

A Câmara Municipal de Foz do Iguaçu deflagrou processo de licitação, modalidade Pregão Eletrônico sob nº02/2020, tipo menor preço global, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para cessão de direito de uso de software de um Sistema Integrado de Gestão Pública, com migração de dados, implantação, treinamento inicial e durante toda a vigência do contrato, manutenção e suporte técnico, **cuja abertura está marcada para o dia 24/03/2020, às 10h.**

## DA TEMPESTIVIDADE

A impugnante possui interesse em participar do certame, porém entende existam cláusulas limitadoras à competitividade, razão pela qual, vem, com base no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/93, apontar irregularidades, as quais devem ser regularizadas, a fim de possibilitar não só a apresentação de proposta por interessados, como também a ampliação da competitividade entre pretensos licitantes.

Diante disso, como o mencionado dispositivo legal autoriza **seja a impugnação apresentada em até dois dias úteis antes da data da abertura dos envelopes de habilitação**, constata-se que a o presente pedido é **tempestivo**, vez que o prazo final para mencionada apresentação será no dia



20/03/2020, às 14:00 horas, como previamente fixado no Edital, em seu item 4.1.

## I – DAS ILEGALIDADES DO CERTAME

### Ia) DA NÃO OBSERVÂNCIA AO PREJULGADO Nº22 DO TCE PARA A REALIZAÇÃO DA DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS

O presente certame tem por objeto a contratação de empresa para a cessão de uso de sistema de gestão pública integrada, sendo que a Câmara, objetivando, assegurar a qualidade e perfeita adequação dos sistemas ofertados pelo licitante, estabeleceu a necessidade de apresentação de amostra, ou seja, da realização de demonstração desses sistemas, em conformidade aos itens abaixo descritos:

*13.1.1 Para assegurar a qualidade e perfeita adequação dos sistemas ofertados, a licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar deverá apresentar, em até 72 horas, após a sessão do Pregão, os módulos com a finalidade de validação dos mesmos de acordo com as especificações e funcionalidades descritas no Termo de Referência;*

*13.1.2 A convocação mencionada no item anterior indicará o dia, horário e local da realização da apresentação dos sistemas que compõem a Solução proposta;*

*13.1.3 Todos os módulos do sistema serão avaliados para certificação de que as características correspondem ao descritivo solicitado no edital e Termo de Referência;*

*13.1.4 Caso algum sistema seja reprovado, será convocado o licitante subsequente na*

*ordem de classificação, o qual terá o mesmo prazo indicado no item 13.1.1, para apresentação dos módulos do sistema, e assim sucessivamente, até que se obtenha a aprovação da totalidade da Solução apresentada;*

**13.1.5 A declaração de vencedor do pregão será publicada somente após a aprovação do sistema que atender as especificações e condições estabelecidas neste Edital e seus anexos.**

**13.1.6 O resultado da análise dos sistemas será publicado no órgão oficial do município e disponibilizado no Portal da Transparência da Câmara Municipal.**

No tocante à apresentação de amostras a Lei de Licitações não estabelece regras a serem observadas, porém tanto o TCE/PR quanto o TCU já se manifestaram sobre o assunto.

O TCE/PR editou o Prejulgado nº 22 que prevê:

***Prejulgado. Licitação. Exigência de amostra. A apresentação da amostra não poderá ser exigida de forma prévia ou na fase de habilitação dos licitantes, mas somente na fase de julgamento das propostas***

Nesse Prejulgado ficou estabelecido os regramentos a serem observados pelos entes licitantes quando o bem licitado for objeto de apresentação de amostra, como é o caso do presente certame, vejamos:



- i. a apresentação de amostra do bem de consumo a ser adquirido poderá ser exigida pelo instrumento convocatório, mas somente do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar;*
- ii. o instrumento convocatório deverá estabelecer, além do prazo razoável para apresentação da amostra, **as características que deverão ser comprovadas, os critérios e os métodos que serão empregados na análise;***
- iii. a apresentação da amostra não poderá ser exigida de forma prévia ou na fase de habilitação dos licitantes, mas somente na fase de julgamento das propostas;*
- iv. o instrumento convocatório deverá conter, de forma detalhada, porém objetiva, **as características que a amostra deverá apresentar, além dos critérios e dos métodos que serão empregados na análise de suas características;***
- v. na hipótese de o licitante primeiro classificado não apresentar a amostra ou esta não atender os requisitos do edital, poderá a Administração, observada a legislação correlata à respectiva modalidade de licitação, convocar os licitantes remanescentes para fazê-lo;*
- vi. a Administração deverá **dar publicidade aos relatórios, pareceres ou laudos decorrentes da análise realizada, firmados pelos responsáveis ou responsável pela análise, assegurando aos demais licitantes prazo razoável para o exercício do direito de eventual impugnação.***

Também a Nota Técnica nº4/2009 do TCU estabelece:

*105. Dessa feita, conclui-se que:*

*Entendimento IV. **Nos casos em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, devem-se prever no instrumento convocatório, pelo menos, os seguintes itens (Princípio da publicidade – Constituição Federal, art. 37, caput; Princípio do julgamento objetivo e da***

Página 5 de 18

*isonomia – Lei nº 8.666/1993, art. 3º, caput; Princípio da **segurança jurídica** – Lei nº 9.784/1999, art. 2º, caput):*

- a. **Prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante;***
- b. A **possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes**, no acompanhamento do procedimento de avaliação da amostra;*
- c. A forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento de avaliação de amostras e do resultado de cada avaliação;*
- d. O **roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra e, conseqüentemente, da proposta do licitante;***
- e. Cláusulas que especifiquem a responsabilidade do ente contratante quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para sua retirada após a conclusão do procedimento licitatório*

Portanto, vê-se que o Edital em seus itens 13.1.1 a 13.1.6, não deu pleno atendimento às regras estabelecidas pelo TCE/PR através do Prejulgado nº22 para a realização da demonstração dos sistemas pela licitante declarada, provisoriamente, vencedora, tendo em vista que no instrumento convocatório temos que a licitante classificada em primeiro lugar deverá apresentar os sistemas no prazo de 72 horas, ocasião em que todos os módulos serão avaliados, sendo que em caso de reprovação, cujo resultado da análise será publicado, será convocada a segunda classificada.

Ocorre que de acordo com o Prejulgado descrito acima é necessário que o Edital estabeleça as características que deverão ser comprovadas, os

critérios e métodos que serão utilizados na análise de suas características, sendo que após a publicidade do resultado da análise, deverá ser oportunizado direito à impugnação pelo licitante interessado, cujas previsões não constam do Edital, devendo, pois, ser reavaliado, com o fim de se fixar tais regras.

Igualmente, em observância à Nota Técnica do TCU para a realização da Prova de Conceito deverá constar do Edital, dentre outros, o roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra.

A necessidade da fixação dessas regras se dá em razão de que o critério de julgamento da proposta deve ser objetivo.

O item 13.1.3 prevê que todos os módulos serão avaliados, porém não estabelece os critérios e métodos que serão utilizados para analisar tais módulos, tampouco como se dará a aceitação da amostra.

E no item 13.1.4 temos que se houver reprovação dos sistemas haverá a convocação do segundo classificado, porém não se estabeleceu critérios que serão utilizados para a declaração da reprovação do sistema.

Aqui vale observar que o Termo de Referência estabelece que o Sistema a ser adquirido deverá executar as rotinas e tarefas voltadas aos

módulos licitados, pois trata-se de *ferramenta indispensável para geração mensal de arquivos para o Tribunal de Contas do Paraná e para atendimento à Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público) publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade.* (itens 1.2 e 1.3).

Portanto, a reprovação dos módulos deverá ser voltada para o não atendimento às exigências estabelecidas aos entes pelo Tribunal de Contas do Paraná.

De acordo com o item 5.8 do Termo de Referência vê-se funcionalidades mínimas que o sistema deverá oferecer e no item 5.9 a especificação de cada módulo.

Todavia o Edital não especificou para a demonstração do sistema quais características serão avaliadas, como também não fixou os critérios e métodos serão utilizados para a sua análise e em que circunstância o sistema poderá ser reprovado, motivo pelo qual deve ser reformulado.

Inclusive vale mencionar que existem editais de licitação que fixam que o sistema ofertado deve atender, no mínimo, 90% dos itens propostos no Termo de Referência.

Vale ressaltar que é necessário fixar o critério objetivo de aprovação do sistema, vez que é certo não existir sistema na qual atenda 100% das

funcionalidades propostas pela Administração, até porque esta elabora seu Edital de forma imparcial, para não caracterizar o direcionamento do certame.

Também o item 13.1.6 estabelece que o resultado da análise da demonstração dos sistemas será publicado no órgão oficial, porém não fixa prazo razoável para que o licitante interessado possa exercer o direito à impugnação ao mencionado resultado.

E, ainda, devemos observar que também há ausência de previsão de convocação da licitante concorrente para, querendo, participar da sessão de demonstração dos sistemas pela licitante classificada em primeiro lugar. Vale dizer que a demonstração do sistema é um ato administrativo realizado em sessão pública que deverá ser aberto não só aos participantes, como também aos interessados, em obediência ao princípio da publicidade, cuja convocação deve ser realizada em observância ao art. 3º, §3º da Lei de Licitações:

*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 **impressoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos.*



§ 3º A licitação não será sigilosa, **sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento**, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Inclusive, o TCU já se pronunciou quanto à necessidade de convocação de todos os interessados e demais licitantes para a realização da Prova de Conceito, tendo em vista que se trata de sessão pública, em conformidade à Nota Técnica nº4/2009, letra 'b', supratranscrita, que estabelece a necessidade de constar do Edital: **A possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento de avaliação da amostra;**.

Ainda encontramos decisões:

**“Acórdão 2992/2016 Plenário: 9.4 Dar ciência à AGU, com base no art. 7 da Resolução-TCU 265/2014, Pregão Eletrônico -5/2016: 9.4.1 Previsão no Edital, da realização de prova de conceito como etapa facultativa e sem indicar quais pontos seriam avaliados durante os testes, o que contraria os princípios da publicidade(transparência) e do julgamento objetivo. Mais do que isto, em sendo uma etapa de classificação das empresas, a prova de conceito deve ser realizada em sessão pública, com convocação para todos os interessados, cabendo recurso do seu resultado, posto que é o seu resultado que define a classificação da empresa vencedora.”**

**“Acórdão 2059/2017 Plenário: 38. Preliminarmente, cabe esclarecer que prova de conceito (PoC), no âmbito da jurisprudência desta Corte de Contas, corresponde a uma apresentação de amostras no contexto de uma licitação, com o objetivo de permitir que a**



*empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar no certame comprove que a solução apresentada satisfaz os requisitos exigidos no edital (Acórdão 1.984/2006-TCU-Plenário – relatório). De forma a não dar espaço a julgamento subjetivo e **garantindo a eficácia do princípio da publicidade**, os critérios de avaliação, as atividades de aferição de compatibilidade, assim como os planos, casos e relatórios de teste, devem constar detalhadamente nos editais (Acórdãos 346/2002-TCU-Plenário e 1.512/2006-TCU-Plenário).*

Assim, resta demonstrado que o **Edital não atendeu ao Prejulgado nº 22 do TCE/PR e à Nota Técnica do TCU quanto à realização da demonstração do sistema, como também deixou de prever cláusula necessária de convocação das licitantes participantes do certame para participação da sessão pública da mencionada demonstração pela licitante classificada em primeiro lugar, em obediência aos princípios da legalidade, isonomia e publicidade.**

## **lb) RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE POR VEDAÇÃO DE USO DE RECURSO TECNOLÓGICO**

O Termo de Referência prevê:

*5.8.1 O Sistema Integrado de Gestão Pública deverá possuir as seguintes características mínimas:*

*V. Navegar com o sistema sem a utilização de qualquer recurso tecnológico, como runtimes*

*e plugins, exceto em casos onde houver necessidade de sistema intermediário para acesso a outros dispositivos (como leitor biométrico, impressoras, leitor de e-CPF/e-CNPJ) ou integração com aplicativos da estação cliente (como Microsoft Office, exibição de documentos PDF), por motivos de segurança de aplicações web.*

Importante observar que há no mercado de informática sistemas de gestão pública integrada que necessitam de virtualizar para emular a sua aplicação, exigindo a instalação de um plug-in/extensão no cliente para o funcionamento desse virtualizar, inclusive o da impugnante possui tal funcionalidade.

Vale observar que tal virtualização é realizada através do GO-GLOBAL, ferramenta esta que é um emulador/plugin, a qual permite um sistema em linguagem desktop se transformar em um sistema com linguagem web.

Sendo assim, como existe ferramenta que possibilita a virtualização vê-se que o item V supratranscrito restringe a possibilidade do Processo Licitatório estar aberto à ampla competitividade, pois ao impedir que o sistema web não possa ser utilizado por meio de qualquer recurso tecnológico, como plug-ins, frustra a possibilidade que demais licitantes interessadas em participar da licitação, de fato participem.

Aliás, no endereço eletrônico <https://www.goglobal.inf.br/global/windows/> é possível acessar o item documentação e encontrar material explicativo quanto à mencionada ferramenta de virtualização, vejamos:

*“Com o GO-Global for Windows torna-se fácil criar e proteger um ambiente de nuvem privada. Suas aplicações Windows são instantaneamente “publicadas” para acesso remoto sobre LANs, WANs, VPNs, e/ou na internet, mantendo a totalidade de suas características e funcionalidades. Apesar de ser uma solução simples de usar, oferece poderosos recursos necessários para suportar implantações de médias e grandes corporações.”*

Diante disso, a vedação supratranscrita fere o direito da impugnante de participar do certame, vez que o sistema de sua propriedade e utilizado em diversos municípios do Estado do Paraná atende na sua totalidade os demais requisitos, bem como as determinações legais aplicáveis, em especial às normas do TCE/PR, que é o objetivo principal do presente certame em conformidade aos itens 1.2 e 1.3 do Termo de Referência.

Por tais razões verifica-se a necessidade de modificação do inciso V, do item 5.8.1, no sentido de se permitir o uso de recursos tecnológicos como plug-ins.

Para subsidiar as razões de modificação do item como solicitado, a impugnante ressalva a necessidade de observância aos princípios básicos da

licitação da legalidade, da competitividade, da eficiência, da razoabilidade, da isonomia, vez que manter o item impugnado restaria caracterizada a restrição de licitante interessado em participar do certame.

E, ao se atender à modificação solicitada a Administração, além dos licitantes que ofertarão sistemas sem a utilização de qualquer recurso tecnológico, como runtimes e plug-ins, também poderá receber propostas dos pretensos licitantes que precisarão utilizar um virtualizador para emular a aplicação e instalar um plug-in/extensão no cliente para o funcionamento desse virtualizador, de forma a ampliar a competitividade, porém alcançando o objeto da licitação que é a cessão de uso de Sistema Integrado de Gestão Pública que atenda a legislação aplicável, em especial, aos regramentos estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Paraná.

Vale ressaltar que nos casos em que o licitante precisar utilizar um virtualizador para emular a aplicação e instalar um plug-in/extensão no cliente para o funcionamento desse virtualizador, deve ficar estabelecido que a implementação de tal ferramenta deverá ter o seu custo embutido na oferta do sistema, sem ônus algum para a Administração.

Diante disso, pelo exposto, resta claro que a alteração proposta irá permitir a ampliação da competição entre pretensos licitantes, permitido assim à Câmara Municipal de Foz do Iguaçu dar efetivo cumprimento ao art. 3º da Lei

de Licitações para adquirir o objeto licitado através da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

### **Ic) DA INSUFICIÊNCIA DE PRAZO PARA A MIGRAÇÃO DE DADOS E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA**

O Termo de Referência estabelece:

*5.12.3 Migrar os dados e implantar o sistema no prazo máximo de 20 dias corridos, contados do início da vigência do contrato. O prazo poderá ser prorrogado mediante justificativa da Contratada, a critério da Contratante, desde que solicitada a prorrogação antes do vencimento do prazo; (g.n.)*

Em observância ao item transcrito vê-se que a licitante contratada deverá, no prazo de 20 dias corridos, efetivar a migração de dados e implantação do sistema.

De acordo com a prática usual vê-se que o prazo de 20 dias corridos é insuficiente para a realização do serviço em questão. Em que pese haver possibilidade de prorrogação, vê-se que esta fica a critério da Contratante, pelo que, mesmo justificado o pedido pelo Contratado, a ampliação do prazo ficará sob a decisão subjetiva do ente licitante.

Aliás, é possível verificar que o prazo exíguo favorece a atual prestadora de serviços que não precisará migrar dados e implantar sistema.

Por tal razão, o prazo exíguo restringe a competição, vez que interessados poderão não participar já que o descumprimento desse prazo implicará na inexecução total do contrato, fato que impõe multa de 20% sobre o valor do instrumento, pelo que se entende pela necessidade de ampliação desse prazo, até mesmo para a fixação de critério mais objetivo no Edital, informando-se que os prazos médios estabelecidos em diversos Editais variam entre 45 a 60 dias.

## CONCLUSÃO

Dos pontos abordados nessa impugnação fica evidente estar havendo restrição na competitividade, razão pela qual necessário observar o que está prescrito no art. 3º, §1º da mencionada lei, a fim de evitar exigências inadequadas e ilegais no Edital de licitação:

*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;***

Ora, no tocante ao item Ia, o Edital deixou de observar as orientações contidas no Prejulgado nº 22 do TCE/PR e à Nota Técnica do TCU, quanto ao item Ib vê-se exigência desnecessária e ilegal que restringe a competição e no item Ic o prazo exíguo para o cumprimento do serviço demonstrando a restrição à competitividade, afastando pretensos interessados.

Portanto, necessária a apreciação pelo ente licitante dos apontamentos realizados na presente impugnação, para o fim de se dar pleno atendimento ao estabelecido à legislação aplicável, vez que resta caracterizada a restrição à competitividade decorrente das ilegalidades arguidas e, de acordo com o inciso I, do §1º, do art. 3º, da Lei de Licitações supratranscrito tal conduta é vedada ao agente público nos processos de licitação.

Dessa forma, por todos os motivos explanados verifica-se deve a Administração Pública rever o Edital e seus anexos com o fim de promover modificação dos itens apontados, após o que seja republicado o aviso, como determina o art. 21, §4º, da Lei de Licitações.

## DO PEDIDO

Por todo o exposto, **requer, seja recebida a presente impugnação, após o que seja julgada procedente, ante as ilegalidades apontadas que restringem a competitividade, suspendendo-se o certame** para o fim de reformular o Edital, possibilitando à Administração obter a proposta mais vantajosa com a ampliação do número de pretensos participantes.

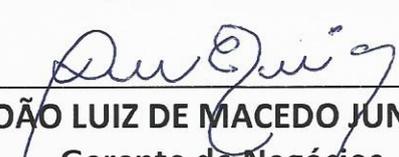
Requer, por fim, seja a resposta à presente impugnação remetida à impugnante através do e-mail: [comercial@equiplano.com.br](mailto:comercial@equiplano.com.br).

Nestes termos.

Pede deferimento.

Curitiba, 20 de março de 2020.

76.030.717/0001-48  
EQUIPLANO SISTEMAS LTDA  
RUA ERNESTO PIAZZETTA, 202  
BACACHERI - CEP. 82.510-350  
CURITIBA - PR

  
JOÃO LUIZ DE MACEDO JUNIOR  
Gerente de Negócios  
EQUIPLANO SISTEMAS LTDA