



RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação interposta pela Empresa **AJUCEL INFORMÁTICA**, Pessoa Jurídica de Direito Privado inscrita no CNPJ sob n. 34.750.158/0001-09, com endereço na Rua Júlio de Castilho, n. 222, Bairro Centro, nesta Capital, em face do Edital de Pregão Eletrônico n. 18/2018/SML, deflagrado no processo n. 02.00061/2018.

O objeto resumido do Edital em comento é a Contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Implantação, Manutenção, Suporte Técnico, Treinamento para os servidores de tecnologia da informação (Mentoring), Customização e Serviços de Migração de Dados do Software de Gestão Pública e-cidade (sob licença General Public License - GPL), disponível no Portal do Software Público Brasileiro - SPB.

1 - DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

O Edital de Licitação, coadunando com a legislação regente, tratou das impugnações contra o instrumento convocatório em seu item 11. *In casu*, antes de adentrar ao mérito ressalto que, por força dos princípios da legalidade e vinculação ao instrumento convocatório e, em consonância com as disposições legais aplicáveis, é preciso analisar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

Consigno, em tempo, que a data considerada para fins de recebimento da impugnação ora analisada será o dia **20.11.2018**, porquanto a peça impugnatória foi remetida ao e-mail informado no Edital às **17h35min do dia 19.11.201**, ou seja, após o encerramento do horário de expediente desta SML, expressamente previsto no subitem 11.5.1 do Edital, que dispõe:

11.5.1. Os instrumentos de que tratam este subitem (impugnações, recursos ou contrarrazões) deverão ser remetidos exclusivamente para o e-mail pregoes.sml@gmail.com, respeitados os prazos definidos em lei e neste edital e ainda, **observando-se em todo caso o horário de expediente deste Órgão, ou seja, dias úteis (de segunda a sexta-feira), de 8h às 14h, sob pena de não ser conhecido em razão de intempestividade.** (grifos originais)



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO – SML**



Pois bem, analisando os documentos que acompanham a peça impugnatória ora analisada, verifica-se a presença de documentos capazes de evidenciar à habilitação de seu subscritor para a prática do ato. A tempestividade restou observada, porquanto a abertura da licitação está designada para o dia **22.11.2018**.

2 – DOS PONTOS SUSCITADOS PELA IMPUGNANTE

A Impugnante ofertou extensa peça impugnatória, quase que idêntica a primeira impugnação interposta contra o Edital inicialmente divulgado, a qual teve análise de mérito considerada prejudicada por esta Pregoeira em face das alterações procedidas no Edital de Licitação Republicado. Em suma, a irresignação da Licitante, tal como pode ser verificado na peça impugnatória, a qual decido tornar pública nesta assentada para ciência de todos os interessados, pode ser resumida para fins de melhor compreensão, como segue:

I. Insatisfação com a definição, por esta Administração Municipal, de Contratação de Software Público em detrimento de outras metodologias possíveis.

Em síntese, resta clara a insatisfação da impugnante com a metodologia adotada para a contratação delimitada nos autos, sob a alegação de que o Software licitado tem gerado dependência de quem o contrata de uma determinada empresa que o teria desenvolvido, sem citar nominalmente a mesma.

Aduz que diversos Órgãos Brasil afora se tornaram reféns de contratações de elevados custos para a manutenção do funcionamento do Sistema após sua implantação, cita contratações, as quais, segundo a impugnante teriam sido infrutíferas, inclusive no âmbito do Estado de Rondônia.

Afirma ainda não haver razões para a Municipalidade não aceitar, na presente Licitação, a oferta de Softwares privados com prestação de serviços parametrização e manutenção, para ampliar o rol de possíveis interessados em participar do certame. Sugere que, feito isso, a empresa que porventura apresente Software que melhor atendesse à Administração e, tendo



ofertado menor seja considerado o vencedor desta Licitação, sugere outras soluções para a contratação e operacionalização de sua idéia e tece inúmeros comentários acerca do possível insucesso de contratações que foram realizadas para implantação do Software ora licitado.

II. Restrição à Competição e direcionamento dos serviços a uma única Empresa.

Neste tocante, aduz a impugnante que o Edital atacado está contrário à legislação, afirmando que o Software descrito estaria direcionado à Empresa DB SELLER. Cita legislação que entende pertinente para afastar tal fato e, mais uma vez, tece outras inúmeras críticas ao Software licitado.

Por fim, alega que a contratação como delimitada no Edital, mostra-se inviável tanto por aspectos técnicos quanto por financeiros e volta a sugerir à abertura do Edital à para aceitação de outros tipos de Softwares que não o Público.

III. Serviços Técnicos Especializados incompatíveis com a modalidade licitatória definida nos autos, por entender tratar-se de serviços complexos.

Acerca deste item, a impugnante discorre que os serviços objetivados seriam assumidamente, tal como informado em diversos pontos do Termo de Referência e seus Anexos, de natureza complexa e, portanto, não se enquadrariam, em sua concepção, como serviços comuns, afastando-se, de pronto, a modalidade Pregão. Transcreve doutrina e jurisprudência que, a seu sentir, albergariam seus entendimentos.

IV. Insurgência quanto às exigências de qualificação Técnica

Acerca da qualificação técnica, aduz que o Edital e o Anexo A do Termo de Referência teriam extrapolado os permissivos legais, por terem previsto restrição ao somatório de apenas dois estados e exigido firma reconhecida em cartório para os atestados de capacidade técnica emitidos por pessoa jurídica de direito privado.

Cita o subitem 10.4.6 do Edital e o subitem 2.3. do Anexo A do Termo de Referência (Anexo II do Edital).



3 - DA MANIFESTAÇÃO DA COORDENADORIA MUNICIPAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO-CMTI

Os pontos objurgados na impugnação ora analisada recaem acerca de aspectos técnicos do objeto, inclusive metodologia adotada para a Contratação pretendida nestes autos e os consequentes critérios definidos para qualificação técnica.

Por esta razão houve a incontroversa necessidade de submeter os termos da impugnação à Coordenadoria Municipal de Tecnologia da Informação, Comunicação e Pesquisa - CMTI, Órgão responsável pela elaboração do Termo de Referência que deu origem ao Edital atacado, para análise e manifestação técnica acerca da procedência ou não dos fatos alegados.

A CMTI, após analisar os pontos objurgados, encaminhou sua manifestação ao e-mail desta SML no dia 21.11.2018, contendo, no resumo, o seguinte posicionamento:

I. Quanto à Adoção do SOFTWARE PÚBLICO

Acerca desse ponto, a CMTI manifesta-se no seguinte sentido:

“não há que se falar em valores” estratosféricamente mais custosos” com o uso de software público uma vez que a contratação ou não de serviço especializado de consultoria, implantação e manutenção de software a ser efetuado por empresas privadas em relação ao software público, pois depende de vários fatores técnicos, como conhecimento da equipe na linguagem de programação em que o referido programa foi desenvolvido, quantidade de analistas presentes no quadro de pessoas capazes de analisar e trabalhar na solução e da complexidade do sistema pretendido, ou seja, caímos novamente em aspectos discricionários da administração, que é facultada a contratação de um, dois ou todos os aspectos mencionados (assim como outros que se fizerem necessários a contratação) mediante análise dos recursos que possui, portanto, o software público pode trazer dispêndios financeiros ou não. Pois bem, seguindo o raciocínio discorrido na impugnação, podemos fazer menção ao atual software de gestão pública municipal, que nos últimos quatro anos, custou ao erário aproximadamente R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais) mensais, perfazendo um total de R\$ 21.600.000,00 ao longo desses anos, sendo que



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO - SML



este software é exatamente do cunho mencionado na impugnação, proprietário e com licença de uso, portanto, a contratação de software privado não é garantia de economia, inclusive, sob um aspecto, torna o órgão público "refém" da licença de uso, pois ao final do contrato, caso não exista um plano de continuidade do negócio, cessa-se o direito de uso, ficando o Órgão sem acesso ao sistema, coisa essa que não ocorre com o software público, pois sem a empresa, não é cortado acesso ao programa e sim somente possíveis manutenções e evoluções. Ainda sob este prisma, podemos citar o custo total estimado da licitação do E-cidade, que é de aproximadamente R\$ 7.800.000,00 (sete milhões e oitocentos mil reais), cuja validade do contrato é de dois anos, ou seja, o dispêndio mensal é de aproximadamente R\$ 325.000,00 (trezentos e vinte e cinco mil reais), valor este que já consideravelmente inferior ao atual gasto pela Prefeitura, e não obstante isso, a licitação do e-cidade possui em seu bojo o desembolso mediante UST (unidades de serviço técnico) de evoluções sistemas que podem ou não ser utilizadas, ou seja, caso não seja necessário que o software "evolua" pagar-se-á somente o dispêndio de manutenções corriqueiras mensais, que de acordo com o valor orçado (pré licitação, antes que haja a fase de lances) é de R\$ 220.000,00 (duzentos e vinte e mil reais), valor este menos da metade do que a Administração Pública desembolsa mensalmente com os atuais sistemas, portanto, a argumentação de os custos envolvidos são "caríssimos" não procedem, além do fato de que o projeto do E-cidade foi elaborado de forma que a equipe técnica da Prefeitura seja capacitada e qualificada a assumir todos esses custos ao final dos dois anos, ou seja (caso tudo aconteça conforme o planejado) ao final de dois anos, cessarse-á o contrato e todas as manutenções serão efetuadas pelos analistas da Prefeitura, tornando o custo de uso zero, coisa que não ocorreu com o atual software de gestão municipal, que no decorrer dos 12 anos em que está presente no Município, custou aproximadamente R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais) ao erário, portanto, denotamos a completa vantajosidade e economia da utilização do software público no decorrer do tempo.

Além do acima exposto, a CMTI fez constar em sua manifestação que teria entrado em contato com a Secretária de Informática do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para verificar a procedência de informação colacionada na peça impugnatória acerca do aventado distrato entre a empresa prestadora dos serviços relacionados no Software E-cidade e, segundo a CMTI, essa informada de que em momento algum houve distrato do referido Ente com a empresa citada, tendo ocorrido a aplicação de uma penalidade contratual em



razão de um eventual serviço que não fora prestado de acordo com os critérios estabelecidos em contrato, e até o momento, não há vontade daquela Corte de Contas em rescindir o contrato do software E-cidade. Assim, conclui a CMTI sobre este item:

"a informação contida na impugnação pode ser enxergada como litigância de má-fé, que conforme art. 17 do CPC aduz "(...)provocar incidentes manifestamente infundados ou, ainda, interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório", portanto, encaminharemos a impugnação a PGM para que possa se manifestar formalmente quanto a este aspecto, uma vez que ela é titular da prerrogativa de "Art. 5º. À Procuradoria Geral do Município, órgão central do sistema da Administração Superior, diretamente subordinada ao Prefeito, compete a representação do Município em juízo e o assessoramento jurídico da Administração Direta, bem como a orientação e controle jurídico das entidades da Administração Indireta." para que avalie a necessidade de alguma interpelação legal ou judicial caso ache aplicável.

II. Da alegada Restrição/Direcionamento

Neste tocante, a CMTI colaciona a íntegra do Relatório de Análise de Defesa proferido pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia por análise destes idênticos argumentos, em sede de Representação formulada por outra Empresa junto ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e que tramita no Processo n. 837/2018, deflagrado por aquela Corte para análise da legalidade do Edital ora impugnado.

Na ocasião, citado Relatório Técnico de Análise de Defesa concluiu, em manifestação opinativa, posteriormente acatado pela Conselheiro Relator e convergida pelo Ministério Público de Contas, no sentido de que inexistem tais fatos nestes autos.

III. Quanto à modalidade licitatória

Os pontos suscitados foram enfrentados pela CMTI com base na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a qual inclusive é consolidada no âmbito doutrinário, no sentido de que a complexidade do Objeto não o torna necessariamente, incomum a ponto de não ser abrangido pela modalidade Pregão,



momento:

"A caracterização de um bem ou serviço como comum ou incomum não se confunde com a complexidade do objeto. O que deve ser verificada é a possibilidade de os seus padrões de desempenho e qualidade serem definidos objetivamente em especificações usualmente adotadas no mercado. É a partir dessa premissa que objetos, a priori, considerados complexos, como, por exemplo, serviços de engenharia ou serviços de TI, podem ser contratados."

IV. Das Insurgências quanto às exigências de qualificação Técnica

A resposta da CMTI, fundada na jurisprudência e doutrina especializada, demonstra que não houve, no caso, exigências descabidas quanto aos atestados de capacidade técnica operacional exigidos no Edital de Licitação.

Informa que o Termo de Referência foi elaborado como fito de garantir a efetiva aferição da qualificação técnica da futura contratada, de modo que reste cabalmente demonstrada a existência de conhecimento técnico, experiência e aparelhamento técnico e humano para a satisfatória execução dos serviços.

4 - DA ANÁLISE E DECISÃO DA PREGOEIRA

Em tempo, urge rememorar que, em razão da predominância técnica e específica do objeto licitado, voltado para área de tecnologia da informação, considerando a qualificação técnica dos servidores envolvidos na elaboração do Termo de Referência que resultou no Edital de Licitação, não há como esta Pregoeira, no mister de suas atribuições, imiscuir-se no mérito dos pontos impugnados que versem exclusivamente quanto à definição da metodologia e outros aspectos a ela inerente.

Explico. É que se presume que as exigências inseridas no Termo de Referência e que serviram de base para a elaboração do Edital de Licitação, foram objeto de estudos e levantamentos prévios, promovidos por servidores técnicos, especializados em suas respectivas áreas, com conhecimento técnico e empírico acerca do tema, do mercado e das necessidades da Administração, possibilitando-se, assim, que o edital contivesse o mínimo de embasamen-



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO – SML**



to necessário para garantir a eficiência e qualidade da futura contratação.

Ademais, esta Superintendência, na forma da Lei Complementar Municipal n. 654/2017, possui competências originárias relacionadas à operacionalização dos certames licitatórios, razão pela qual, não detém competência para análise meritória de atos emanados de outras pastas da Administração, assim, resume-se a presente Decisão, à análise dos fatos suscitados, frente à manifestação da área técnica requisitante dos serviços, sempre à luz do Direito Administrativo aplicável à espécie, o que passo a fazer da seguinte forma:

I. Quanto à adoção de Software Público e a alegada manutenção de dependência de futuras contratações onerosas para sua manutenção:

Tal como já explicitado, a definição da metodologia desta Contratação é oriunda de atos que emanaram de agentes com conhecimento técnico e empírico, foi objeto de enfrentamento pelo Tribunal de Contas em razão da pré-falada Representação nos autos do Processo n. 837/2018 (TCE/RO), ocasião em que após as manifestações e adequações necessárias, houve Decisão favorável daquela Corte no sentido de autorizar o prosseguimento do feito, subtendendo-se assim, superada a matéria, tal como já decidido na impugnação anteriormente respondida à Empresa Ajucel (impugnante).

De acordo com a manifestação da CMTI, não procedem às alegações de que o Município estaria sempre na dependência de outras contratações futuras mais onerosas para suprir os serviços e, de mesmo modo, foi refutado o alegado prejuízo de ordem financeira à Prefeitura, reiterando aquela Coordenadoria, a inequívoca vantajosidade da Contratação pretendida nestes autos, se comparada a situação atual, conforme trecho abaixo:

(...) portanto, a argumentação de os custos envolvidos são "caríssimos" não procedem, além do fato de que o projeto do E-cidade foi elaborado de forma que a equipe técnica da Prefeitura seja capacitada e qualificada a assumir todos esses custos ao final dos dois anos, ou seja (caso tudo aconteça conforme o planejado) ao final de dois anos, cessarse-á o contrato e todas as manutenções serão efetuadas pelos analistas da Prefeitura, tornando o custo de uso zero, coisa que não ocorreu com o atual software de gestão municipal, que no decorrer dos 12 anos em que está presente no Município, custou aproximadamente R\$



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO - SML**



55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais) ao erário, portanto, denotamos a completa vantajosidade e economia da utilização do software público no decorrer do tempo.

Registra-se que a impugnante não trouxe documentos ou fundamentos jurídicos aptos a corroborar suas alegações, inexistindo, portanto, autorização a esta Superintendência para ingerir-se no mérito do ato e alterar o instrumento convocatório, a despeito do posicionamento técnico da CMTI.

Assim, em vista de não ter colacionado elementos capazes de evidenciar a procedência de suas alegações, ante a inexistência de lei ou norma, em sentido estrito ou amplo, que impeça a adoção do Software ora licitado por esta Municipalidade e, em vista da vigência do Decreto Municipal n. 14.410, de 08.03.2017, publicado no DOM n. 5.407, de 08.03.2017, o qual estabeleceu o Software ora licitado como padrão no âmbito deste Município, **julgo improcedente este item.**

II. DA ALEGADA RESTRIÇÃO/DIRECIONAMENTO DO OBJETO

Os extensos argumentos trazidos neste item pela impugnante, a nosso sentir, confunde-se em alguns pontos com o item acima, no entanto, para facilitar a compreensão da presente, procederei a resposta na mesma sequência em que os argumentos foram expostos pela impugnante.

Em sua manifestação, a CMTI transcreveu o Relatório do Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia que analisou a Representação formulada em face do Edital impugnado junto àquela Corte e que está disponível pra consulta pública junto ao acompanhamento processual do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e acrescentou que:

"(...) Portanto, não é passível de alegar que o presente edital esteja de alguma forma indicando qualquer tipo de marca e ou direcionando para qualquer licitante do mercado de Software, e no caso, esta prefeitura a fim e corroborar com o entendimento da Corte de Contas retirou todo o conteúdo mencionado na análise do Controle Externo para afastar justamente qualquer hipótese de questionamentos por parte de quaisquer licitantes acerca de um possível direcionamento, seja em relação a marca e ou empresa, consubs-



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO - SML



tanciado pela conclusão do controle externo do TCE-RO: Quanto às alegações de que houve direcionamento da licitação à empresa DB Seller por meio do Decreto nº 14.410/2017, entende-se que não devem prosperar, porquanto o referido ato normativo não menciona a aludida empresa em seu texto, apenas menciona a opção de software a ser adotado pela Administração Pública (Software e- Cidade) - Processo 837/2018 - TCERO.

Salientamos novamente parte que será transcrita na íntegra da impugnação, que novamente, pode-se verificar uma possível litigância de má-fé, objeto que será de análise da PGM: Nota-se que o contrato em referência terá uma solução com manutenção por 24 meses, sendo que, após o fim de tal período, a depender da vontade da contratada, ficará a mercê do conhecimento de seus próprios técnicos que não terão qualquer treino em manutenção e suporte técnico. Enfim, é evidente e flagrante que essa Prefeitura ficará sem assistência adequada ao final do contrato, o que a obrigará a contratar a manutenção dos referidos sistemas eternamente, atividade esta que será prestada, evidentemente, pela empresa desenvolvedora e que será a vencedora da licitação em referência.

Pois no edital em seu ANEXO X, temos a descrição completa do treinamento que, na forma de mentoring, visa justamente ao término do contrato, possibilitar a equipe técnica da CMTI na manutenção evolutiva, corretiva e adaptativa, uma vez que o mentoring é a troca de experiências muito importante para trazer novas ideias ao interior da organização, aprimorar as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) do profissional mentorado, e imprimir nele a declaração de missão, visão e valores da empresa, um dos aspectos mais importantes da cultura organizacional e que forma a identidade do negócio, sendo que o processo tem em vista a transferência de conhecimento de alguém com mais experiência para alguém inexperiente e menos habilidoso: o aprendiz. Assim, é possível moldar a forma de pensar e agir do colaborador, desenvolvendo nele a expertise necessária para assumir responsabilidades e beneficiar toda a empresa, desta forma no elencado, a equipe de desenvolvimento do CMTI estará apta a dar as manutenções necessárias no Sistema Ecidades, ou seja, tal preocupação já consta em termo de referência de forma clara e cristalina, portanto, evidencia-se mais um possível ato de proteção da licitação. Quanto as questões financeiras e de custos de software livre para a administração pública estão elencadas na resposta ao item III, e no caso, complementamos ainda que a empresa impugnante deseja entrar no mérito da escolha da contratação que de acordo com a doutrina do professor Helly Lopes Meireles:"



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO - SML



Inobstante os argumentos da impugnante, é fato que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ao manifestar-se pela Revogação das Decisões que determinavam à manutenção da Suspensão deste Pregão no âmbito daquela Corte, considerou elididas as falhas inicialmente suscitadas, por entender que a Administração teria adotado todas as providências necessárias a escoimar qualquer irregularidade porventura existente no Termo de Referência, conforme Decisão n. 00157/2018-G, exarada pelo Conselheiro Relator Francisco Carvalho da Silva, cujo trecho enxerto transcrevo:

(...)

8. Como se vê, o Poder Executivo do Município de Porto Velho deflagrou Edital de Pregão Eletrônico visando à contratação de empresa para prestação de serviços de implantação, manutenção, suporte técnico treinamento para usuários finais e para equipe de tecnologia da informação, customização e serviços de migração de dados do software de Gestão Pública E-Cidade.

9. A derradeira análise promovida pela Unidade Técnica concluiu pela elisão das falhas remanescentes e opinou pelo prosseguimento do certame, com a realização de determinações aos gestores responsáveis.

10. A Procuradoria de Contas também reconheceu que a Administração Municipal logrou comprovar a correção das falhas apontadas no decorrer de toda a instrução processual e entendeu que o ente licitante poderá dar continuidade ao certame, desde que comprove a republicação do edital e seus anexos com a escolha da metodologia utilizada para a formação dos valores estimados e a respectiva definição do quantum. (destaquei)

Não se olvida, que dos termos da impugnação ora julgada o ponto nodal da insurgência reside no fato de que a impugnante não estaria apta a ser a executar os serviços ora licitados, por não possuir expertise no Software adotado, em que pese ser ela a Empresa que prestou os serviços nos últimos anos para esta Prefeitura e, que mesmo de forma precária vem executando-os até a presente data.

Por mais que se diga lícito o direito à impugnação, tal como motivado pelo CMTI, os pedidos da impugnante mostram-se protelatórios e desprovidos de qualquer senso crítico, já que segundo a mesma, a presente Lici-



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO - SML**



tação deveria ser aberta a diversos tipos de Softwares, sem definição de metodologia e critérios objetivos, para após o comparecimento de eventuais interessados em prestar os serviços, a Administração definisse o que melhor lhe atende.

Tal sugestão não tem como ser acatada, por constituir-se em afronta a diversos princípios aplicáveis à Administração, em especial os que foram estatuídos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1.988, já que tal procedimento não possui amparo legal e daria à Administração a possibilidade de escolher a Empresa que bem entendesse para prestação dos serviços, embasando exclusivamente no preço ofertado.

É fato que a legislação regente das contratações públicas exige que o objeto de certames licitatórios devem ser previamente definidos nos Editais de Licitação, de forma clara e objetiva, sem margens para interpretações diversas, conforme já Sumulado pelo Tribunal de Contas da União, por meio da Sumula 177, que verbera:

"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."

Como se vê, seria incompatível com a legislação que rege as Licitações, a publicação de um instrumento convocatório, nos termos do que pleiteia a impugnante, já que não seria possível estabelecer requisitos uniformes a todos que se interessassem, de forma a garantir a isonomia e lisura do procedimento.

De mesmo modo, necessário ressaltar que a necessidade da Administração prescinde à descrição do objeto, já que não são os serviços pretendidos que devem se amoldar ao prestador, é o prestador quem deve buscar adequar seus serviços às necessidades legítimas da Administração, quando estiver em jogo for a Supremacia do Interesse Público, que existe no ordenamento jurídico com base no pressuposto de que "toda atuação do Estado deve ser pauta-



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO - SML



da pelo interesse público, cuja determinação é extraída da Constituição e das leis, manifestações da vontade geral¹".

Assim, havendo qualquer conflito entre direitos coletivos e privados, é inequívoca que medida a ser adotada pela Administração, após ponderar os fatos e normas aplicáveis, será atuar em todo caso, em favor da proteção dos interesses públicos para solução da questão.

É pertinente consignar também que o objeto deste procedimento licitatório foi delimitado para o atendimento a determinada demanda e, o princípio da isonomia, interpretado no âmbito das licitações públicas, não pode ser considerado um fim em si mesmo, posto que tem por objetivo a competição em busca de proposta mais vantajosa para a Administração.

Por este motivo, também não se poderia pressupor em favor da impugnante, a ampliação desmedida da isonomia nesta licitação, sem mensurar o risco de, ao final, resultar a mesma numa contratação que não serve aos propósitos da Administração ou que de alguma forma gere prestação de serviços inadequados ou fornecimento de bens que não possuam desempenho e qualidade minimamente aceitáveis. Nesse sentido, ensina o ilustre doutrinador MARÇAL JUSTEN FILHO²:

"O direito de licitar, ainda que abstrato, não é absoluto. É um direito condicionado, também na acepção definida pela doutrina processualista. O direito de licitar se subordina ao preenchimento de certas exigências, previstas na lei e no ato convocatório. Essas exigências se referem quer à pessoa do licitante quer à proposta por ele formulada. A Lei e o ato convocatório estabelecem certos requisitos como indispensáveis para a disputa. A esses requisitos podemos denominar de condições do direito de licitar. **No plano não jurídico, qualquer pessoa pode ter interesse (de fato) em formular proposta de contratação à Administração Pública. O próprio interesse público exige que somente sejam consideradas propostas de contratação formuladas por quem esteja em condições de executar satisfatoriamente a proposta formulada. Como visto, o princípio da igualdade não significa que a Ad-**

¹ Direito Administrativo Descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 19 ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, pág. 184.

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2000, p. 302 e 303.



ministração Pública possa aceitar proposta formulada por quem não detenha condições de sua execução. Juridicamente, apenas é titular de direito de licitar aquele que evidenciar condições de satisfazer as necessidades públicas e preencher os requisitos previstos na lei e no ato convocatório (original sem grifos)."

Ante aos fatos e argumentos, **julgo improcedente este item.**

III. QUANTO À MODALIDADE LICITATÓRIA

De início, importa repisar que a modalidade Pregão, conforme determina o art. 1º da Lei n. 10.520/2002, poderá ser adotada para a contratação de "bens e serviços comuns" e, a despeito dos argumentos colacionados pela impugnante no sentido de que a complexidade do objeto ora licitado afastaria a modalidade determinada, tal fato não procede, **já que bens e serviços "complexos" podem ser considerados "comuns" para fins de adoção da modalidade Pregão, se forem passíveis de serem descritos de forma objetiva no Edital de Licitação e estejam disponíveis no mercado, favorecendo assim, a disputa entre interessados.**

Sobre o tema, a doutrina especializada, já elucidou de forma brilhante eventual e equivocada sinonímia entre "comum" e "simples", sendo oportuno trazer à baila os ensinamentos abaixo:

"Em aproximação inicial do tema, pareceu que 'comum' também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum', no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade Pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto.³"

"[...] o objeto comum para fins de cabimento da licitação por Pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei 10.520/2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de Pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado,

³ Jessé Torres Pereira Junior, Comentários à [Lei de Licitações](#) e Contratos da Administração Pública, 7ª ed., Renovar, 2007, p. 1054



possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital⁴”.

Ressalta-se ainda que, no âmbito do Estado de Rondônia, encontra-se vigente a Súmula 6/TCE-RO, determina que bens e serviços comuns devam ser licitados pelos jurisdicionados daquela Corte, onde se situa também esta Prefeitura, pela modalidade Pregão, preferencialmente, na forma Eletrônica, senão vejamos:

“Para a contratação de bens e serviços comuns deve ser utilizada, preferencialmente, a modalidade pregão na forma eletrônica. A utilização de modalidade e forma diversas, por se tratar de via excepcional, deve ser precedida de robusta justificativa que demonstre que ensejará resultado economicamente mais vantajoso que a modalidade pregão na forma eletrônica.”

Ante ao exposto, **julgo improcedente este item.**

IV. Das Insurgências quanto às exigências de qualificação Técnica

Compulsando detidamente os termos da impugnação, denota-se que foram atacados apenas dois pontos relativos à qualificação técnica exigida para fins de habilitação no certame, sendo um o subitem 10.4.6 do Edital, que trata da exigência de reconhecimento de firma nos atestados de capacidade técnica exigidos, e outro, o disposto no subitem 2.1.3 do Anexo A do Termo de Referência, especificamente quanto à restrição ao somatório de no máximo dois atestados para atendimento ao quanto exigido no subitem 10.4.2. do Edital.

Quanto à aventada ilegalidade relativa à vedação ou limitação da somatória de atestados, tal fato dependerá sempre da análise no caso concreto, observadas as especificidades do objeto a ser contratado, em especial se há poder ser caracterizado por unidade ou é indissociável.

No caso, segundo a CMTI, as exigências impugnadas estão amparadas na legislação e jurisprudência, citando a Súmula 263 do TCU, que dispõe que:

⁴ Vera Scarpinella, in Licitação na Modalidade de Pregão, Malheiros, 2003, p. 81.



"para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

O Tribunal de Contas da União, já pacificou entendimento de que os quantitativos mínimos a que se refere citada Súmula não poderá ultrapassar o percentual de 50% dos quantitativos definidos para as aludidas parcelas de relevância.

No feito, a análise deve ser procedida mediante a comparação entre as parcelas de relevância e seus quantitativos, frente aos quantitativos totais requeridos para execução dos serviços. No caso, o Edital de Licitação assim tratou das exigências, cujo a soma de atestados foi restrita à aceitação de apenas dois:

10.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

10.4.1. Atestado de Capacitação Técnica Operacional, em seu nome, expedido por Pessoa jurídica de Direito Público ou Privado, comprovando que prestou, de forma satisfatória, serviços compatíveis ao objeto deste certame (Execução de serviços no Sistema E-Cidade).

10.4.2. Para fins de atendimento ao disposto no subitem **10.4.1**, entende-se por semelhança com o objeto contratual a prestação de **serviço de configuração (parametrização) e customização no Sistema E-cidade** com a execução de, no mínimo:

10.4.2.1. 900 USTs; ou

10.4.2.2. 1.000(mil) horas; ou

10.4.2.3. 500 pontos de função;

Como se pode verificar acima, o atendimento as exigências relativas à qualificação técnica aos Atestados de Capacidade Técnica Operacional, foram definidas exigências que visem comprovar aptidão e experiência na execução dos serviços, em estrita observância às orientações emanadas na jurisprudência, uma vez que foram definidas as parcelas de



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO – SML



relevância e estabelecidos quantitativos mínimos, muito aquém do limite de 50%, senão vejamos a explanação abaixo:

O subitem 10.4.2, definiu as parcelas de relevância e seus quantitativos. Já o subitem 10.4.3, dispôs que serão aceitos até 2 (dois) atestados para a comprovação da execução dos serviços descritos nas parcelas de relevância (itens 10.4.2.1 a 10.4.3). Comparando a exigência com o total de serviços licitados, temos o seguinte:

Parcela de Relevância determinada: serviço de configuração (parametrização) e customização no Sistema E-cidade com a execução de, no mínimo:	
Quantidade de Atestados aceitos para Atendimento do item - até 2, que somados devem demonstrar atendimento aos seguintes quantitativos:	
Quantitativos exigidos no item 10.4.2	Quantitativo estimado para Contratação e informada no Edital:
10.4.2.1. 900 UST's = 2 de 450 UST's	10.000 UST's; ou
10.4.2.2. 1.000(mil) horas = 2 de 500 cada; ou	11.000 horas*; ou
10.4.2.3. 500 pontos de função = 2 de 250 pontos de função;	5.500 pontos de função*

* quantitativo calculado com base na equivalência da UST.

Do quadro acima, tendo como referência os quantitativos exigidos para fins de aceitação dos atestados, observa-se na coluna que demonstra o total estimado para a contratação, que o Edital solicita o total de 10.000 UST's para realização de 100% do objeto ora licitado.

Em contra partida, analisando a coluna da esquerda depreende-se que o Edital exige a comprovação de apenas 900 UST's como requisito necessário à contratação com a Administração, ou seja, a licitante vencedora deverá comprovar que prestou em outras oportunidades, menos de **10%** do total dos serviços licitados, admitindo-se ainda a apresentação de até dois atestados de, no mínimo 450 UST's cada um.

Ante ao exposto, a exigência editalícia demonstra-se plenamente arrazoada, motivo pelo qual mantêm-se os termos do Edital, sem qualquer alteração nesse sentido.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO – SML**



Com relação ao subitem 10.4.6 do Edital, o mesmo dispõe que:

“10.4.6. Os atestados emitidos por pessoa jurídica de direito privado deverão, obrigatoriamente, estar em papel timbrado com identificação e endereço da emitente, o nome completo do signatário, bem como reconhecimento em cartório da assinatura aposta, estando as informações ali contidas sujeitas a verificação de sua veracidade por parte do pregoeiro;”

Notadamente, o texto visa orientar a forma em que os atestados devem ser apresentados, constando as informações mínimas para demonstração do quanto exigido e as indispensáveis para aferição da veracidade do mesmo pela Administração, o que é procedido, de modo geral por meio da diligência prevista no §3º do art. 48 da Lei n. 8.666/93, e não pela inabilitação imediata da licitante.

Esclareço que a ausência de tal requisito (reconhecimento de firma em atestado de capacidade técnica) nunca foi motivo de inabilitação por parte desta Pregoeira, que por força do princípio do formalismo moderado, interpreta a redação do item objurgado no sentido de que seja possível promover diligências para os esclarecimentos ou a verificação das informações que se fizerem necessárias.

Outrossim, registro que recentemente esta Superintendência por deliberação própria e, acompanhamento à evolução normativa, a exemplo do Decreto Federal 9.094/2017, optou pela reformulação do texto, excluindo a exigência de firma reconhecida para os atestados de capacidade técnica em seus Editais de Licitação mais recentes, sendo que neste instrumento convocatório, a redação vem desde o Edital originalmente divulgado em fevereiro desse ano e, somente permaneceu em razão de não ter sido objeto de qualquer apontamento, quer seja no âmbito da Representação analisada pelo TCE/RO, quer seja por qualquer outra eventual licitante interessada em participar do presente certame.

Inobstante tudo isso, como dito alhures, este motivo por si, não será impedimento de recebimento de eventuais atestados de capacidade técnica neste certame, não havendo que se falar em ilegalidade que possa macular o Edital ou os atos desta Pregoeira, motivo pelo qual, julgo improcedente também este item, mantendo inalterado o Edital de Licitação.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÃO - SML**



Oportunamente, saliento que será esclarecido no Sistema Licitações-e, antes do início da disputa para ciência de todos os interessados, que não será necessário o reconhecimento de em cartório, para fins de sua aceitação.

DA DECISÃO

Ante ao exposto, com fulcro na legislação aplicável e no Edital de Licitação, decido **CONHECER DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO**, por preencher os requisitos mínimos exigidos, para no mérito, **JULGÁ-LA TOTALMENTE IMPROCEDENTE**, pelas razões de fato acima deduzidas, dando os devidos encaminhamentos à presente Decisão, inclusive para tornar clara a manutenção dos termos do Edital de Licitação em todos os seus aspectos.

Porto Velho, 21 de Novembro de 2018.

Tatiane Mariano

Pregoeira - SML