

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Maringá, 21 de maio de 2024.

Assunto: Impugnação do Pregão Eletrônico nº 014/2024
Comprasgov Nº 90014/2024

Objeto: Contratação pessoa jurídica especializada na área de tecnologia da informação para locação de software do tipo ERP - *Enterprise Resource Planning*, estritamente em plataforma web, integrado para gestão pública para o CISAMUSEP.

Empresa Solicitante: BETHA SISTEMAS LTDA.

1. DA TEMPESTIVIDADE

O Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2024 estabelece que as pretensas licitantes que tem interesse de impugnar este processo, devem fazê-lo no prazo de até 03 (três) dias úteis antes da realização do certame, conforme previsto no Edital.

Assim, considerando que a licitação ocorrerá no dia 07 de maio de 2024, e a presente peça impugnatória foi protocolada no dia 29 de abril de 2024, constitui-se, portanto, está TEMPESTIVA.

2. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa BETHA SISTEMAS LTDA, na forma do artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 14/2024.

Sustenta a impugnante, em síntese, que as exigências definidas pelo órgão licitante, configuram-se como discriminatório em relação à empresa impugnante e também as outras empresas, ofendendo regras básicas dos procedimentos licitatórios, em especial àquelas previstas no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como os princípios da isonomia ou da igualdade entre os licitantes.

Alega a falta de construção do Estudo Técnico Preliminar, que existem inúmeras exigências que engessam o edital, ao ponto de prejudicar a competitividade deste.

Ao final, a Impugnante pugna pelo provimento da impugnação, a fim de que sejam alteradas as exigências previstas no Edital de Pregão Eletrônico nº 14/2024, determinando que este não possua especificações que impeçam a mesma e seus concorrentes de oferecerem seus produtos, devendo ser revistas todas as exigências mínimas descritas na presente impugnação, permitindo assim a participação da ora impugnante.

Esse é o relato necessário, passamos a sua análise e apreciação.

3. DOS ARGUMENTOS DE IMPUGNAÇÃO

3.1 DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Alega a falta de construção do Estudo Técnico Preliminar conforme prevê o art. 18, I, § 1º da Lei 14.133/21, trazendo diretamente o Termo de Referência e que existem inúmeras exigências que engessam o edital, ao ponto de prejudicar a competitividade deste.

RESPOSTA

Inicialmente em suas razões, a impugnante alega que não houve a construção de um Estudo Técnico Preliminar e que a falta deste permeia toda a macula das exigências requeridas pelo edital.

Tal afirmativa não poderia estar mais errada, pois talvez, por desatenção da própria impugnante, esta não tenha buscado todos os documentos pertinentes ao certame nos meios de comunicação de nossa Entidade.

De forma muito clara e suscita, informamos que procedemos com toda a fase interna do edital dentro dos ditames da Lei nº 14.133/2021, sendo que toda a publicação pertinente foi realizada no site de nossa Entidade.

Informamos também de forma muito clara e suscita, que toda a fase interna se encontra através do site: <https://cisamusep.org.br/>, na aba Licitações as pretensas licitantes podem encontrar toda a documentação pertinente ao certame, incluída a fase interna e Estudo técnico Preliminar.

Diante da constatação acima alinhavada, inúmeros pontos questionados do edital já se mostram por si só resolvidos, eis que a efetiva demonstração da confecção de um efetivo Estudo Técnico Preliminar, garante a motivação das escolhas da Administração quanto às exigências técnicas vinculadas ao edital em referência.

É importantíssimo destacarmos que ao contrário do que assevera a impugnante, não há direcionamento e/ou restrição indevida, justificando-se as exigências e sua manutenção nos termos especificados no edital.

Corroborando com este entendimento cabe ressaltar que os descritivos dos objetos licitados foram elaborados consoante critérios técnicos, minuciosamente estudados para bem atender o fim público, sendo que cada exigência contida no Edital é necessária para o pleno funcionamento dos serviços públicos que dependem do maquinário pleiteado pela Administração Pública.

As exigências editalícias, apesar de conterem especificações técnicas, não se traduzem em restrição da competitividade, e sim são absolutamente necessárias para que este Ente Público adquira produtos e serviços que bem executem as demandas da administração, conforme já destacado no presente edital e estudo técnico preliminar.

Ainda sobre a temática do objeto a ser licitado e sua definição, é bom lembrar o que dispõe a Súmula 77 do Tribunal de Contas da União:

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 em uma das especificações mínimas e essenciais quanto a definição do objeto do pregão.

Contudo, importante observar que as especificações pormenorizadas no edital de licitação de Pregão Eletrônico nº 14/2024, não acarretam, eventualmente, restrição da competitividade, haja vista estarem devidamente justificadas com base em razões da complexidade técnica do objeto e realidade desta Entidade. Situação amplamente atendida e elencada no Estudo Técnico Preliminar, edital e nas características mínimas exigidas.

É certo que o princípio da competitividade deve ser respeitado, evitando-se a exigência de critérios exagerados que limitem a competitividade, no entanto, há que se levar em consideração a discricionariedade da Administração em impor exigências para o melhor atendimento ao objeto licitado, e que não se traduzem em limitações da concorrência, ao contrário; foram pautados em estudos e análises técnicas muito bem fundamentadas e em consonância com as melhores práticas do mercado.

Assim, a Administração Pública visa a busca por itens eficientes e de boa qualidade, em atendimento ao interesse público, sem que isto se traduza em obstrução da competitividade.

O CISAMUSEP, quando da elaboração de seus processos licitatórios, alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, estes elucidados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e também no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente, no que se refere a legalidade do referido ato administrativo e respeito ao princípio da ampla competitividade e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração e pleiteia pela garantia da excelência e eficiência da qualidade dos produtos e dos serviços a serem prestados pelos particulares contratados.

Denota-se ainda de forma inconteste que o princípio da Isonomia é aplicado aos licitantes e não ao objeto pleiteado pela Administração.

Ademais, cabe lembrar que a administração pública e o servidor público que conhece as peculiaridades e dificuldades dos seus serviços e de seu Ente, onde com base na proposta mais vantajosa, não busca apenas o melhor preço e sim o melhor custo benefício alinhado com a sua necessidade e com o Princípio da Eficiência.

Alinhamos que a administração não pode procurar apenas o menor preço e se eximir da busca pela eficiência do serviço público.

Neste diapasão, assim nos ensina Bandeira de Mello em Curso de Direito Administrativo, 28º ed. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 884:

O princípio da eficiência consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades, numa palavra, que pratiquem a 'boa administração', de que falam os publicitas italianos.

Ocorre que as alegações da impugnante são equivocadas ao afirmar que as inúmeras exigências técnicas, tecnológicas, de prazos e atendimentos descritas no Edital, restringem a liberdade de participação, eis que estas estão estritamente voltadas as melhores práticas observadas no mercado de software, como se pode claramente averiguar da pesquisa realizada e que culminou no Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência do Edital.

Quanto aos questionamentos vinculados aos tópicos:

3.2 DA IRREALISTA DISPONIBILIDADE DOS SISTEMAS

3.3 DO EXCESSO DE EXIGÊNCIA QUANTO O ATENDIMENTO DE 100% DOS REQUISITOS TÉCNICOS

3.4 DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PARA GESTÃO DO BACKUP

3.5 DO PRAZO DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS

3.6 DOS PRAZOS PARA ATENDIMENTO TÉCNICO

3.7 DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO ÀS HORAS DE TREINAMENTO

3.8 DA ILEGALIDADE EXISTENTE QUANTO AOS SERVIÇOS TÉCNICOS GRATUITOS

3.9 DA VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO

RESPOSTA

Quanto aos tópicos mencionados: 3.2. Da disponibilidade dos Sistemas (classificação nível TIER III); 3.4. Da Gestão do Backup; 3.5. Do prazo destinado a Implantação; 3.6. Do prazo de atendimento técnico; 3.7. Horas de treinamento; 3.9. Vedação a subcontratação, já foram esmiuçados e delimitados através do Estudo Técnico Preliminar e são regidos pelas melhores práticas de mercado.

O simples e irrestrito acatamento das razões recursais quanto aos tópicos acima mencionados com a sua consequente supressão destas exigências alinhavadas, somente privilegiaria a ora impugnante.

Denota-se, portanto, que estas não são exigências excessivas, irrelevantes ou desnecessárias. Ao contrário, o que devemos ter em mente no caso em tela é que acatar a exigência da empresa é afrontar o direito de escolha da administração, que é pautado pela existência da conveniência e oportunidade.

Nestas oportunidades, o entendimento é que o interesse público sempre deve sobressair ao interesse privado, onde a administração não pode curvar-se a uma exigência de terceiro que lhe acarretará algo desproporcional ao desejado, como averiguado no presente processo de licitação em andamento.

Em relação ao item 3.3. Exigência do Atendimento de 100% dos Requisitos Técnicos, no que se refere a análise de amostras/prova de conceito servirá para definir se os elementos técnicos do que foi ofertado pelas empresas são compatíveis com o que está sendo licitado, portanto, está diretamente ligada à fase de aceitação das propostas.

Ademais, não há o que se falar sobre irregularidade da prova de conceito. Conforme citado no Estudo Técnico Preliminar, o objetivo desse processo licitatório é manter minimamente os níveis de maturidade da gestão da entidade em áreas como administração, arrecadação, saúde, o que inclusive é preceito básico dos procedimentos licitatórios.

No tocante a fase de Prova de Conceito, a equipe de elaboração teve o cuidado de ampliar a concorrência, se utilizando das melhores práticas do mercado de softwares, na busca de solução que atenda às necessidades da Administração, fazendo limitações de atendimentos as quais são usuais e necessárias para atender a demanda deste objeto.

Nesse sentido, a prova de conceito dos itens funcionais do sistema será aplicada em 100% dos requisitos relacionados ao padrão tecnológico, e 90% dos requisitos dos módulos.

Este percentual revela-se bastante satisfatório, haja vista a necessidade no primeiro cenário da comprovação de atendimento de requisitos básicos e interligados entre todos os módulos a serem utilizados pela administração.

Tais percentuais se mostram completamente dentro da realidade de mercado, eis que existem inúmeras empresas capazes de cumprir com o atendimento do edital, conforme se visualiza de simples pesquisa mercado.

Ademais, existem inúmeras Entidades que promoveram certames licitatórios, com os mesmos percentuais de atendimento, a exemplo da Prefeitura Municipal de Guaratuba (PE nº 12/2023); Prefeitura Municipal de Cafelândia (TP nº 06/2023), entre outras.

Tal medida demonstra que o objetivo dessa entidade com o uso da prova de conceito, é apenas proteger minimamente a oferta de serviços públicos, uma vez que o instrumento abrange apenas requisitos essenciais para administração.

Destaca-se ainda que para elaborar a prova de conceito, levamos em conta o nível de complexidade do objeto de Software de Gestão Pública Integrado a ser contratado, através de ampla pesquisa de mercado, bem como os requisitos técnicos e funcionais do projeto. Além disso, estabelecemos um nível de segurança para a contratação pela administração.

Portanto, a prova de conceito é uma ferramenta importante para garantir a qualidade e a economicidade das contratações públicas de bens e suprimentos de tecnologia da informação.

Nesse sentido, nossas decisões estão alinhadas com as orientações da Nota Técnica nº 04/2009 - Sefti/TCU, a qual trata da possibilidade de avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de Tecnologia da Informação mediante a modalidade Pregão.

Melhor exemplificando, para fins de contextualização, a Nota Técnica nº 04/2009 foi elaborada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (TCU) em resposta a uma recomendação do Acórdão nº 1.215/2009 - TCU - Plenário e seus principais argumentos são:

A avaliação de amostras é um procedimento legítimo e útil para verificar a qualidade e a adequação dos produtos ofertados pelas licitantes, desde que previsto no edital e realizado de forma objetiva e transparente.

A avaliação de amostras não viola o princípio da isonomia, pois se aplica igualmente a todos os participantes do certame, e não implica em restrição indevida à competitividade, pois visa garantir o atendimento das especificações técnicas exigidas pela Administração.

A avaliação de amostras não compromete a celeridade do Pregão, pois pode ser realizada após a fase de lances, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, e dentro do prazo estabelecido no edital.

A avaliação de amostras deve seguir as diretrizes estabelecidas na jurisprudência do TCU, tais como: a definição clara dos critérios de aceitação e rejeição das amostras, a indicação do local, data e horário para a apresentação das amostras entre outras."

Vê-se, portanto, de forma cristalina, que a prova de conceito elencada no procedimento licitatório ora em discussão, atende perfeitamente aos ditames expostos pelas regras editadas pelo TCU, não possuindo, portanto, as ilegalidades apontadas pela Impugnante, sendo assim, rejeitados integralmente os argumentos desta em fase de impugnação.

Quanto ao item 3.8. Capacitação dos usuários nos módulos, será sem custo ao CISAMUSEP, pois o pagamento deste serviço está incluso na cobrança da implantação do sistema, bem como na própria mensalidade pela utilização do mesmo.

Por fim, restam os pedidos de esclarecimentos alinhavados no tópico **4. DOS ITENS QUE CARECEM DE ESCLARECIMENTOS** presente peça impugnatória, os quais passamos a esclarecer, nos seguintes termos:

4.1 DA RELAÇÃO DE PROFISSIONAIS RESPONSÁVEIS PELO SERVIÇO DE MANUTENÇÃO E SUPORTE

QUESTIONA-SE: a relação de colaboradores admitirá alteração ao longo da relação contratual? Sendo admitida a alteração, será dispensada a formalização por meio de documento oficial?

RESPOSTA

A exigência em edital não visa uma equipe fixa para atendimento ao órgão, mas sim para avaliar se a empresa a ser contratada possui profissionais capacitados para prestar manutenção e suporte técnico.

4.2 DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO A LOCAÇÃO MENSAL

QUESTIONA-SE: O interesse da Entidade é a contratação de empresa especializada para locação de softwares do tipo ERP? Caso positivo, a planilha apresentada às fls. 26 precisa ser corrigida pela Entidade para inclusão do item destinado a locação dos sistemas? A alteração terá modificação no preço estimado da contratação? Qual será o modelo da proposta de preços a ser apresentada?

RESPOSTA

Em relação ao item 4.2. Ausência de locação de software, acreditamos que tenha havido algum erro de interpretação na leitura do edital por parte da empresa ora impugnante, sendo que todos os serviços pertinentes à execução do objeto estão muito bem delimitados no termo de referência e condizem com as melhores praticadas encontradas no mercado de softwares de gestão pública, cujo critério pode ser encontrado no primeiro parágrafo do Termo de Referência:

solicitamos a realização de novo processo de licitação para contratação pessoa jurídica especializada na área de tecnologia da informação para locação de software do tipo ERP - Enterprise Resource Planning, estritamente em plataforma web, integrado para gestão pública para o CISAMUSEP e que forneça um sistema único de Gestão Pública, subdividido em módulos totalmente integrados entre si e que utilizam um único banco de dados, compartilhando as informações e atualizando-as de forma automática, a fim de aperfeiçoar os processos internos deste Consórcio e consequentemente fornecer as informações exigidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

4.3 DA DIVERGÊNCIA QUANTO O CRITÉRIO DE JULGAMENTO

QUESTIONA-SE: o julgamento das propostas dar-se-á pelo menor preço global por lote?

RESPOSTA

Houve uma análise equivocada na escrita editalícia por parte da empresa ora impugnante. Como delimitado no edital, o julgamento se dará pelo **MENOR PREÇO POR LOTE**, haja vista se tratar de uma contratação de natureza indivisível, não podemos contratar os serviços de manutenção de uma empresa e o de implantação através de outra.

No entanto, os serviços estão divididos em itens, para averiguação da precificação de cada um destes itens, sendo que o item 9.4.1. do edital, detalha a formatação de oferta de lances na plataforma de licitação que se dará pela inserção de valores em cada um destes itens unitários. No entanto, o julgamento se mantém através da análise do **MENOR PREÇO POR LOTE**.

CONCLUSÃO

Assim, ante o exposto, bem como respeitando os princípios que regem os processos licitatórios, principalmente os da isonomia e eficiência, bem como observando o artigo 5º da Lei de Licitações, reconhecemos a impugnação apresentada pela empresa **BETHA SISTEMAS LTDA** e, no mérito, com fundamento nas razões acima descritas, **NEGAMOS SEU PROVIMENTO**, de forma a se manterem inalterados os termos estabelecidos em edital.


Maiko Cezar Paulino
Pregoeiro