



RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Processo Licitatório n. 238/2018

Modalidade Pregão Presencial n. 73/2018

Objeto: contratação de pessoa jurídica especializada para o fornecimento de sistema informatizado de gestão, incluindo serviços de instalação, migração de dados, treinamento, implantação, manutenção, garantia de atualização legal, atualização tecnológica e suporte técnico

I. RELATÓRIO

Versam os autos sobre impugnação administrativa ao edital de licitação apresentada pela empresa OFFICE TRONIC INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 07.583.035/0001-40, alegando vícios no instrumento convocatório que podem macular a competitividade do certame.

Recebo a impugnação, pois tempestiva, nos termos do art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93.

Alega a impugnante as seguintes irregularidades no edital: a) risco ao erário ao contratar múltiplos sistemas informatizados de um único fornecedor; b) vedação de participação de empresas em recuperação judicial; c) análise da documentação de habilitação após a prova de conceito; d) ausência de quantitativos adequados de treinamento.

É o relatório. Passa-se à análise das supostas irregularidades.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1.DA CONTRATAÇÃO DE MÚLTIPLOS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE UM ÚNICO FORNECEDOR





Alega a impugnante que o edital traz risco ao erário ao contratar múltiplos sistemas informatizados de um único fornecedor.

Sem razão.

É importante asseverar, inicialmente, que a adoção da licitação pelo menor preço global está em consonância com a jurisprudência do TCU, que assim dispõe:

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

É sabido da prevalência da licitação por itens ou lotes de itens para cada parcela do objeto quando este é divisível. Todavia, consoante se retira da Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, esta medida só se dá quando não se verifica prejuízo para o conjunto ou complexo ou implique em perda de economia de escala.

É importante ter em mente que nem sempre a adjudicação por itens ou lotes de itens é sinônimo de vantagem. Tal como afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer no 2086/00, elaborado no Processo no 194/2000 do TCDF:

Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório [...] se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo



único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido.

Percebe-se que os diferentes subsistemas que o compõem o objeto se constituem, em verdade, em partes de um único sistema integrado de gestão e gerenciamento de informações e, desta forma, o fracionamento pleiteado pelo IMPUGNANTE não afigura ser a solução mais adequada ao caso, de modo que, do ponto de vista técnico, logístico e econômico, a contratação nos moldes dispostos no edital, elimina os riscos de se adquirir aplicativos, programas e bancos de dados incompatíveis entre si, além de propiciar maior segurança e racionalidade na administração das questões envolvendo garantia, suporte, assistência técnica e treinamento de usuários.

Neste sentido, o **Tribunal de Contas de Minas Gerais**, nos autos do processo n. 1.015.707/2017 e 1.015.708/2017, em caso análogo, decidiu que:

[...] a solução tecnológica pretendida pelo Município, embora seja para utilização ampla, em diversas áreas da Administração, **não prescinde da operacionalização integrada, ou seja, devem facilitar a gestão coordenada das diversas áreas**, o que significa dizer que os softwares devem necessariamente “conversar entre si”, possibilitando ao gestor uma visão articulada.

Essa necessidade, à primeira vista, sem aprofundamento fático e técnico, **indica a dificuldade de se franquear a contratação dos diversos módulos a diversas empresas distintas**, vez que a operacionalização dessa gestão integrada se revelaria bastante complexa.

Desse modo, entendo que não está efetivamente configurada a irregularidade, porém, cabe a recomendação ao gestor para que avalie e registre, neste certame e nos futuros, nos autos dos procedimentos licitatórios, os estudos próprios, para que se adote, ou não, a solução de subdivisão em parcelas do objeto a ser licitado.

Desse modo, no presente caso, **considerando-se que não seria tecnicamente viável a realização de mais de um certame para a contratação do objeto licitatório em questão**, bem como em consonância com a jurisprudência supracitada, entende **esta Unidade Técnica que a contratação de softwares é matéria complexa e, de**





fato, que restou demonstrada a viabilidade técnica de se optar pela adoção dos sistemas conjuntamente.

Tem-se, portanto que o gerenciamento das atividades administrativas por meio de softwares é matéria complexa e que **não permite a fragmentação em diversos contratos** dada a necessidade da **integração das informações**, de modo que se mostra técnica e justificadamente viável a aglutinação do objeto.

Ademais, cumpre salientar que os módulos referidos no Edital existem para gerar informações em arquivos de acompanhamento mensal que são enviados ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais de forma conjunta. Esta circunstância pode ser notada no envio das informações ao SICOM – Sistema de Contas dos Municípios – em que uma mesma remessa deve constar dados contábeis, orçamentários, informações referente a contratos e licitações, frotas, folha de pagamento, arrecadação, almoxarifado e patrimônio.

Assim, é notória a necessidade de um software que gerencie, consolide e integre todas as informações necessárias. Portanto, a opção por um software capaz de administrar e unificar todas as informações exigidas pelo órgão fiscalizador visa ao atendimento ao Princípio da Eficiência, uma vez que a contratação com diversos fornecedores dificultaria a consolidação dessas informações.

Outrossim, o Decreto 7185/2010 nos traz exigências de integração e liberação em tempo real previstas no Artigo 2º, §2º do título legal, o que dificilmente se viabilizaria com dois ou mais fornecedores. Ora, sendo tal circunstância admitida pelo órgão fiscalizador e, tendo em vista a importância da integração e aglutinação dos módulos para o cumprimento de requisitos legais, não há o que se falar em ilegalidade do objeto do Pregão 73/2018.

2.2. DA SUPOSTA VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

A questão da recuperação judicial foi estabelecida pela Lei no 11.101/05. A Lei no 8.666/93 foi editada com base em legislação mais rigorosa nesse aspecto, e estabeleceu a apresentação de certidão negativa de falência ou concordata pelos interessados em participar





de licitações, como condição de habilitação. Todavia, a concordata deixou de existir e foi inserida no ordenamento a recuperação judicial.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ (Agravo Regimental na Medida Cautelar no 23.499/RS, em 18.12.2014), em julgamento dessa matéria, entendeu que “nos feitos que contam como parte pessoas jurídicas em processo de recuperação judicial, a jurisprudência do STJ tem-se orientado no sentido de se viabilizar procedimentos aptos a auxiliar a empresa nessa fase”.

Nesse sentido, o **edital não impediu a participação de empresas em recuperação judicial**, mas sim condicionou a sua participação à apresentação de certidão emitida pela instância judicial competente que certifique que a empresa esteja apta econômica e financeiramente.

Essa é, inclusive, a jurisprudência do TCU (Acórdão no 8.271/2011-2a Câmara):

[...] em suas licitações, é possível a participação de empresa em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei 8.666/93.

Destaca-se, ainda, que, nos termos da Súmula 222 do TCU: “*As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.

Por fim, a citada cláusula contratual que implica rescisão contratual com empresas em recuperação deve ser interpretada da mesma forma que o item 3.1.2 “b” c/c 16.3¹, do edital c/c art. 55, XIII, da Lei 8.666/93², isto é, se a empresa, quando de sua habilitação na licitação,

¹ 16.3. Obriga-se a proponente vencedora a manter durante toda a execução da obrigação, em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

² Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.



for apta a participar e, durante a execução contratual, entra em recuperação judicial e não comprova que está apta econômica e financeiramente, ela estará sujeita à rescisão contratual, interpretação esta em consonância com a cláusula 3.1.2 “b” do edital e com a jurisprudência do TCU.

Portanto, o edital é cópia fiel à jurisprudência do TCU, não havendo qualquer irregularidade.

2.3.DA ANÁLISE DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO APÓS A PROVA DE CONCEITO

A impugnante alega que o edital deve ser alterada a cláusula que prevê a demonstração do sistema em momento anterior à fase de habilitação. Sem razão.

É pacífico o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que as amostras devem ser exigidas da licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar no certame antes da fase de habilitação:

A exigência de apresentação de amostras em pregão presencial é admitida apenas na fase de classificação das propostas e somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar

Representação de empresa acusou supostas irregularidades na condução do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012, realizado pela Secretaria Municipal da Educação de São Paulo, com aporte de recursos federais e que tinha por objeto a aquisição de suco de laranja integral pasteurizado congelado e de néctar de frutas congelado. Além da realização de pregão presencial em vez de sua forma eletrônica e a ausência de especificação de quantitativos dos itens a serem adquiridos, detectou-se suposta irregularidade consistente na “exigência de amostras de todas as licitantes”. Quanto a esse quesito do edital, a unidade técnica informou que “A jurisprudência consolidada do TCU é no sentido de que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente





classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório”. Mencionou, em seguida, deliberações que respaldam esse entendimento: Acórdãos 1.291/2011-Plenário, 2.780/2011-2ª Câmara, 4.278/2009-1ª Câmara, 1.332/2007-Plenário, 3.130/2007-1ª Câmara e 3.395/2007-1ª Câmara. O relator, em face desse e dos demais indícios de irregularidades apontados na representação determinou a suspensão cautelar do certame e a oitiva daquele órgão, decisão essa que mereceu o endosso do Plenário. Após a análise das respostas à oitiva realizada, ressaltou a unidade técnica que: “A exigência de amostras a todos os licitantes, na fase de habilitação ou de classificação, além de ser ilegal, pode impor ônus excessivo aos licitantes, encarecer o custo de participação na licitação e desestimular a presença de potenciais interessados”. Potenciais interessados de cidades próximas a São Paulo ou em outros Estados seriam submetidos a ônus maior, dada a necessidade de envio de representante para apresentar amostra, “quando sequer sabem se sua proposta será classificada em primeiro lugar”. Propôs, ao final, em razão dessa e das outras irregularidades identificadas no edital, a anulação do certame. O relator endossou a análise e as conclusões da unidade técnica. O Tribunal, então, em face dessa e de outras ocorrências, decidiu: a) assinar prazo para que a Secretaria Municipal da Educação do Município de São Paulo adote providências com o intuito de anular o Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012; b) determinar a esse órgão também que, caso opte por promover nova licitação em substituição ao Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012: “(...) observe que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório”. Precedentes mencionados: Acórdãos nº 1.291/2011-Plenário, nº





2.780/2011-2ª Câmara, nº 4.278/2009-1ª Câmara, nº 1.332/2007-Plenário, nº 3.130/2007-1ª Câmara e nº 3.395/2007-1ª Câmara. **Acórdão nº 3269/2012-Plenário, TC-035.358/2012-2, rel. Min. Raimundo Carreiro, 28.11.2012.**

Contratação pública – Pregão eletrônico – Planejamento – Exigência de amostra – Possibilidade – TCU O Plenário do TCU deixou assente que é possível a exigência de amostra em sede de pregão eletrônico “caso o gestor considere-a indispensável, devendo, contudo, caso se trate de aplicação de recursos federais, **exigi-la apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar**”. (TCU, Acórdão nº 2.368/2013, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 04.09.2013.)

Contratação pública – Edital – Exigência – Amostra – Todos os licitantes – Impossibilidade – Momento da exigência – Classificação das propostas – TCU Representação de empresa licitante acusou supostas irregularidades na condução de licitação que tinha por objeto a aquisição de suco de laranja integral pasteurizado congelado e de néctar de frutas congelado. A suposta irregularidade consistia na “exigência de amostras de todas as licitantes”. Ao apreciar a referida exigência, a Unidade Técnica do TCU apontou que “**a jurisprudência consolidada do TCU é no sentido de que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar** e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório.

Esse também é o posicionamento da jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais, como se destaca da cartilha elaborada sob a titulação “PNEU - Principais irregularidades encontradas em editais de licitação”:





Contratação pública – Planejamento – Edital – Exigência de amostra – Momento adequado – TCE/MG Acerca do momento para se exigir amostras ou protótipos, o TCE/MG afirma que “em relação às modalidades da Concorrência, da Tomada de Preços e do Convite, é vedada a exigência de apresentação prévia por todos os potenciais licitantes de amostras ou protótipos, uma vez que no momento da habilitação, o que se busca averiguar são as condições do licitante, com base nos documentos exigidos para tanto, e não perquirir quanto às condições do objeto a ser ofertado, devendo a obrigação ser imposta, portanto, somente ao licitante vencedor. E em relação à modalidade do Pregão, em que se verifica a inversão das etapas, sendo o julgamento das propostas antes da análise dos documentos referentes à habilitação, é vedada a exigência de apresentação de amostras ou protótipos antes da fase de lances, **devendo a obrigação ser imposta, portanto, somente ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar**, quanto ao valor e objeto, quando caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da aceitabilidade do objeto ofertado, o que se encontra em consonância com o disposto no inciso XI do art. 4º da Lei nº 10.520/2002. E para que o produto objeto da futura contratação seja aceitável, é preciso que ele atenda às especificações técnicas ou ao padrão mínimo de qualidade, nos termos e condições do ato convocatório. Para tanto, exige-se amostras ou protótipos”. (TCE/MG. Principais irregularidades encontradas em editais de licitação. p. 31. Disponível em: Acesso em: 06 ago. 2013, às 10h.)

Portanto, não há nenhuma ilegalidade no edital, uma vez que o mesmo exige a apresentação de amostras somente do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, em total obediência à jurisprudência das Cortes de Contas.





2.4. DA AUSÊNCIA DE QUANTITATIVOS ADEQUADOS DE TREINAMENTO

Alega a impugnante que as licitantes não possuem conhecimento da quantidade exata de horas que serão necessárias para o treinamento, prejudicando a formulação das propostas.

Sem razão.

Conforme previamente estipulado no instrumento convocatório, há o número de usuários previstos para cada módulo do sistema, bem como a quantidade máxima de horas aplicáveis, não havendo qualquer omissão que prejudique a formulação das propostas, *verbis*:

- 3.2.1. A empresa vencedora deverá apresentar no início das atividades o Plano de Treinamento destinado à capacitação dos usuários e técnicos operacionais para a plena utilização das diversas funcionalidades de cada um dos sistemas/programas, abrangendo os níveis funcional e gerencial, o qual deverá conter os seguintes requisitos mínimos:
 - a) Nome e objetivo de cada módulo de treinamento;
 - b) Público alvo;
 - c) Conteúdo programático;
 - d) Conjunto de material a ser distribuído em cada treinamento, incluindo apostilas, etc.;
 - e) Carga horária de cada módulo do treinamento;
 - f) Processo de avaliação de aprendizado;
 - g) Recursos utilizados no processo de treinamento (equipamentos, softwares, slides, fotos, etc.);
- 3.2.2. O treinamento para o nível técnico compreendendo: capacitação para suporte aos usuários, aspectos relacionados a configurações, monitoração de uso e permissões de acesso, permitindo que a equipe técnica possa propiciar o primeiro atendimento aos usuários, ou providenciar a abertura de chamado para suporte pela proponente.
- 3.2.3. As turmas devem ser dimensionadas por área de aplicação e com número de participantes compatível eficaz ao aproveitamento e assimilação de conhecimento dos participantes/treinandos;





- 3.2.4 Deverá ser fornecido Certificado de Participação aos servidores que tiverem comparecido a mais de 85% (oitenta e cinco por cento) das atividades de cada curso.
- 3.2.5 Os equipamentos necessários ao desenvolvimento das atividades de capacitação serão fornecidos pela Contratante, podendo esta utilizar-se das dependências da Administração Municipal, devendo em todo caso haver disponibilidade de uma impressora, na sala de treinamento, para testes.
- 3.2.6 O treinamento deverá ser realizado dentro do período de implantação, em carga horária e com métodos suficientes a capacitação para normal uso do ferramental tecnológico a ser fornecido.
- 3.2.7 O treinamento deverá respeitar a seguinte carga horária mínima de treinamento presencial:

Softwares	Nº de usuários	Carga Horária
Módulo de Planejamento e Orçamento	Até 20	4hs
Módulo de Contabilidade Pública, EXECU e Execução Orçamentária e Financeira	Até 20	16hs
Módulo de Folha de Pagamento	Até 20	16hs
Módulo de Compras e Licitações	Até 20	24hs
Módulo de Patrimônio	Até 20	4 hs
Módulo de Almoxarifado	Até 20	4hs
Módulo de Frotas	Até 20	4hs
Módulo de Protocolo e Processo Digital	Até 20	8hs
Módulo de Portal da Transparência	Até 20	8hs
Módulo de Autoatendimento e Serviços ao Cidadão via web	Até 20	4hs
Módulo de Controle da Arrecadação	Até 20	4hs
Módulo de Dívida Ativa	Até 20	8hs
Módulo de Taxas e Tarifas (receitas diversas)	Até 20	4hs





Módulo de IPTU e demais tributos Imobiliários	Até 20	4hs
Módulo de Controle Interno	Até 20	4hs
Módulo de Fiscalização Municipal	Até 20	4hs
Módulo Obras e Posturas	Até 20	4hs

Portanto, não assiste razão à impugnante, uma vez que o número de servidores e as horas de treinamento são objetivamente descritas no edital.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando as razões apresentadas, concluo por: conhecer e, no mérito, não prover a presente impugnação.

Pouso Alegre/MG, 25 de julho de 2018.

Daniela Luiza Zanatta

Pregoeira