



**CANOASPREV**  
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA  
DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE CANOAS

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELA ÁBACO TECNOLOGIA DA  
INFORMAÇÃO LTDA.

EDITAL PREGÃO PRESENCIAL Nº 03 DE 2018

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO APRESENTADA EM 10/09/2018

Conforme item 1.4 do Edital, “*Impugnações ao Edital, caso interpostas, deverão ser dirigidas ao pregoeiro até 02 dias úteis anteriores à data fixada para a abertura das propostas financeiras, exclusivamente por meio eletrônico, através do e-mail: pregoeletronico@canoasprev.rs.gov.br*”, portanto tempestiva a impugnação apresentada.

A presente impugnação apresenta e solicita exclusão/modificação de 05 pontos do Edital. A empresa apresenta suas razões, doutrinas acerca do tema, junta jurisprudências e entendimentos de Tribunais de Contas, embasando sua solicitação. Os itens serão analisados um a um, conforme segue:

### **1. Da modalidade escolhida para o certame**

O certame tem por objetivo a Contratação de serviços de instalação, treinamento, manutenção, atualização e suporte técnico de Sistema de Gestão de RPPS para o CANOASPREV. A impugnação alega que a modalidade escolhida não é adequada, conforme será transcrito resumidamente abaixo:

“[...]”

A modalidade de licitação denominada pregão é regulada pela Lei nº 10520/2002, decreto federal nº 5450/2005, podendo ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns (art. 1º).

O parágrafo único do citado artigo conceitua bens e serviços comuns como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Pelo disposto na lei regente, os serviços contratados por meio da modalidade licitatória denominada pregão, devem ser suficientemente passíveis de definição objetiva.

Com efeito, este não é o caso do objeto do processo licitatório constante no impugnado edital.

O certame visa a contratação de empresa especializada em fornecimento de licença para uso de software de Gestão de RPPS com serviços de instalação, migração e de manutenção, com objetivo de atender as necessidades do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Canoas – CANOASPREV.

Ocorre que está previsto no edital uma fase classificatória de apresentação do Software com critérios pontuáveis, o que de plano leva ao entendimento de que se trata de um serviço técnico não padronizado ou de software não usual de mercado com especificidades para o CANOASPREV.



Assim, não se pode afirmar que a presente contratação é de um produto acabado, denominado de “software de prateleira”, o que torna ilegal a contratação do objeto por meio de pregão.

...

No caso em apreço o serviço a ser prestado é iminentemente intelectual.

...

Essa questão é tão evidente que o item 9 “DA verificação de atendimento das especificações técnicas” prevê uma fase de apresentação do software, que a bem da verdade não se trata de demonstração, mas verdadeiramente uma avaliação técnica minuciosa com determinação de diversos itens pontuáveis, exigível somente por meio de licitação na modalidade do TIPO “Técnica e Preço”.

...

O edital ainda não evidencia a forma de análise do atendimento das características técnicas especificadas.

Pode-se afirmar que o critério de julgamento adotado pela equipe técnica da Administração é manifestamente subjetivo, na medida em que o edital prevê claramente a pontuação para somente os requisitos de “natureza” classificados como “desejável”.

...

A bem da verdade, em que pese a Impugnante entender que no caso vertente o certame deveria ter sido feito no tipo “técnica e preço”, na pior das hipóteses a presente licitação deveria estipular a pontuação dos requisitos de “natureza” classificados como “necessário”.

Assim, requer que o pregoeiro anule o certame determinando a modificação do edital, no sentido de alterar a MODALIDADE e o TIPO, bem como estipular um critério de julgamento objetivo, conforme estabelece a parte final do artigo 3º e 44 da Lei nº. 8666/93.[...]”

É preciso ressaltar que há ainda várias ocorrências de uso de interpretações legais já ultrapassadas para sustentar a utilização do tipo “técnica e preço” em licitações de bens e serviços de TI que podem ser considerados comuns. Tais interpretações podem trazer prejuízos da eficiência e da economicidade para a Administração. A utilização do tipo “técnica e preço” tende a reduzir a competitividade e resultar em preços mais altos em relação ao obtido com o uso do tipo “menor preço” na modalidade Pregão.

Ademais, é pacífico que serviços de informática devem ser contratados através de pregão. Para embasar nosso entendimento, utilizaremos a Nota Técnica nº 02/2008 – SEFTI/TCU, que inclusive é citada pela impugnante em sua peça.

[...]pela legislação vigente, não há qualquer óbice ao uso de Pregão para a aquisição de quaisquer bens e serviços comuns de TI.

28. Além disso, o Decreto nº 5.450/2005 eliminou a possibilidade da adoção da modalidade “técnica e preço” para a aquisição de bens e serviços comuns em geral, tornando obrigatória a utilização do Pregão nesses casos.

Sobre a obrigatoriedade no uso do Pregão:

**A discricionariedade do administrador está jungida pelo princípio da indisponibilidade do interesse público. O legislador, ao disponibilizar**



**ferramenta de comprovada eficácia e atribuir prioridade para a sua aplicação, imbuíu a Administração do dever de a utilizar. Sua preterição deve ser fundamentada, porque, via de regra, o Pregão tem se mostrado a opção mais econômica na aquisição/contratação de bens ou serviços. (Acórdão nº 1.547/2004-1ª Câmara, grifos nossos)**

33. A aparente dúvida sobre a discricionariedade na escolha do Pregão foi elucidada pelo caput do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005, que dispõe que “Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade Pregão [...]” (grifo nosso). Assim, para a Administração Pública Federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, quando se caracterizar que o bem ou serviço a ser adquirido classifica-se como comum, automaticamente se remete ao Pregão. São também incluídas nessa obrigatoriedade as aquisições com recursos repassados a entidades, públicas ou privadas, que recebam transferências voluntárias da União mediante convênios ou congêneres, conforme o § 1º do art. 1º do Decreto nº 5.504/2005.

Ainda, ressalta que são considerados “serviços comuns” os serviços de TI, desde que adotem padrões de desempenho e qualidade usuais do mercado:

41. Porém, as inovações legislativas verificadas desde a edição da Medida Provisória nº 2.026/2000 (convertida na Lei nº 10.520/2002) até a edição do Decreto nº 5.450/2005, sistematicamente descritas e interpretadas no Acórdão nº 2.138/2005-TCU-Plenário, resultam que podem ser considerados comuns os serviços de desenvolvimento de sistemas se estes adotarem padrões de desempenho e qualidade que sejam usuais no mercado. Assim, é importante averiguar como esses serviços vêm sendo contratados atualmente”

51. Portanto, é perfeitamente factível a contratação de serviços de TI por Pregão, sem prejuízo para a Administração, pelo contrário, trazendo vantagens de competitividade, economicidade e celeridade.

Quanto à utilização do tipo “técnica e preço”, este pode acarretar em prejuízos à Administração Pública:

53. Adicionalmente, a adoção do tipo “técnica e preço” para serviços de TI em decorrência do entendimento (equivocado, como já demonstrado na seção V.1) de sua obrigatoriedade pode trazer prejuízos.

54. O primeiro prejuízo possível é a perda de competitividade. Nas licitações por “técnica e preço”, é bastante comum que o balanço entre os índices técnico e de preço seja de 7 para 3, privilegiando ao máximo as qualidades técnicas da proposta. Ao mesmo tempo, também é comum que as pontuações técnicas atribuídas privilegiem qualidades elevadas, ainda que não necessariamente se convertam em benefício real para o contratante

56. Portanto, a adoção do tipo “técnica e preço” para objetos que possam ser considerados comuns implica no tratamento não isonômico do mercado potencialmente fornecedor, em desalinhamento com o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

E conclui que, devido à padronização de desempenho e de qualidade que são utilizados no mercado de TI, os serviços de TI DEVEM ser considerados comuns para fins de escolha do tipo de licitação:



61. Diante do exposto, conclui-se o segundo entendimento desta Nota Técnica: Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.2)

69. Da mesma forma, o bem ou serviço que apresenta características tecnológicas complexas não deixa de ser comum se o mercado padroniza tais características, a ponto de permitir sua descrição objetiva no edital e sua perfeita identificação pelo mercado.

Portanto, é pacífica a utilização do Pregão para a contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação.

A solução buscada pelo CANOASPREV se trata de um sistema de gestão dedicado à Regimes Próprios de Previdência, com funcionalidades e recursos que podem ser desenvolvidos de acordo com padrões de desempenho e qualidade usuais no mercado.

Sobre a Prova de conceito – item 9 do Edital e 7 do Termo de Referência –, não há subjetivismo nos critérios de avaliação. Como a solução buscada deve se tratar de um sistema destinado EXCLUSIVAMENTE à entidades administradoras de Regimes Próprios de Previdência Social, ela contém funcionalidades e recursos que são unânimes a quaisquer RPPS. Essas funcionalidades devem obrigatoriamente fazer parte do sistema no momento da prova de conceito, por isso são “NECESSÁRIAS”. Não haverá pontuação a estes quesitos. O sistema deverá possuir todas as funcionalidades descritas como NECESSÁRIAS para ser aprovado na prova de conceito.

Nos quesitos descritos como “DESEJÁVEIS”, se tratam de recursos e funcionalidades que são necessárias ao CANOASPREV, que são comuns a muitos RPPS, mas que foram considerados como não obrigatórios por terem certas especificidades e características que não são necessárias a toda e qualquer entidade administradora de RPPS. As diferenças entre entidades gestoras de RPPS podem existir por diferenças na legislação, ou por métodos e procedimentos de gestão diversos. Como já dito, muitas das funcionalidades ditas como DESEJÁVEIS são comuns a muitos RPPS, e por isso determinamos que o Sistema apresentado deve já possuir 85% das funcionalidades ditas como DESEJÁVEIS. Da mesma forma que os quesitos NECESSÁRIOS, não há subjetividade nos critérios de avaliação. Se o sistema possui a



funcionalidade, receberá os pontos. Se não possui, não receberá. A soma dos pontos e o atingimento de 85% do total possível será critério para aprovação da solução apresentada.

Assim, permanecerá o Edital na modalidade PREGÃO PRESENCIAL do tipo MENOR PREÇO, em consideração a todas as vantagens e critérios acima descritos.

## **2. Do prazo para avaliação prévia**

De fato existe divergência entre as colocações estipulando o prazo que a licitante vencedora terá para disponibilizar a ferramenta/sistema e apresentar suas funcionalidades.

O prazo será ajustado no Edital.

## **3. Do prazo de atendimento de 100% dos requisitos e funcionalidades exigidas da empresa vencedora**

A impugnante alega divergência de informações entre o recebimento definitivo da solução, com atendimento de 100% dos requisitos e funcionalidades, previsto para 60 dias, e o cronograma de implantação, que prevê 90 dias para finalização da fase de implantação. Tal divergência se dá em razão da necessidade de Treinamento de Usuários, que faz parte da implantação, e só será possível sua realização após o preenchimento de todos os requisitos exigidos.

A fim de clarear o entendimento das fases de implantação e recebimento da solução, o texto mencionado será revisto pela Comissão de Licitações do CANOASPREV.

## **4. Acompanhamento na Avaliação Prévia da Solução**

Ainda que não exposto no Edital, a Prova de Conceito nas licitações é realizada em sessão pública, com convocação para todos os interessados e cabendo recurso de seu resultado, posto que é o seu resultado que define a classificação da empresa vencedora.



## **5. Direito para interposição de recurso após a Prova de Conceito**

Assim como dito no item supra, a Prova de Conceito resulta em classificação de empresa vencedora, portando é cabível recursos.

O edital será retificado, de modo a ressaltar que a Prova de Conceito será através da Demonstração do sistema da Licitante Vencedora, ou seja, arrematante da fase de lances e habilitada.

## **6. Tecnologia de Banco de Dados**

A exigência de banco de dados específico foi analisada pela equipe técnica do CANOASPREV. A análise vai ao encontro das razões expostas pela impugnante, no sentido de que diversas tecnologias de banco de dados podem atender aos requisitos solicitados no sistema de gestão.

Nesse ponto, será revisto o Edital e republicado com as retificações necessárias.

## **DECISÃO**

Considerando o disposto acima, este Pregoeiro considera PARCIALMENTE PROCEDENTE A IMPUGNAÇÃO apresentada pela empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., nos termos aqui referidos.

Não obstante o zelo e esmero do CANOASPREV, que procurou estabelecer critérios para uma contratação segura, e que atenda plenamente às necessidades do Instituto, a impugnação é instrumento que auxilia o processo licitatório.

Trata-se de um ato voluntário colaborativo praticado pelo licitante ou pelo cidadão. Além do mais, trata-se de um instrumento essencial para auxiliar os órgãos de controle, sobretudo no que se refere à análise e compreensão de questões técnicas ligadas ao objeto ou aos requisitos de participação. Como regra, o licitante tem mais conhecimento das questões técnicas relativas à sua atuação no mercado do que a



**CANOASPREV**  
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA  
DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE CANOAS

Administração, e por isso seus questionamentos em temas que podem afrontar a competitividade devem ser objeto de atenção.

Assim, sendo PARCIALMENTE PROCEDENTE A IMPUGNAÇÃO, serão alterados os itens 9.3, 9.7, e 10 do Edital, e itens 6.1, 7.8 e 4.1.6 do Anexo I – Termo de Referência no Edital Pregão Presencial nº 03, de 2018, e definida **nova data** para realização do Pregão, a qual será publicada no Diário Oficial do Município de Canoas e no site [www.canoasprev.rs.gov.br](http://www.canoasprev.rs.gov.br).

Canoas, 27 de setembro de 2018.

*Lucas Gomes da Silva*

*Pregoeiro*

*CANOASPREV*