

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA RESPONSÁVEL PELO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90009/2025.

Ref.: Impugnação ao Edital.

TELEMATICA SISTEMAS INTELIGENTES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 44.772.937/0001-50, com sede na Rua Professor Max Zendron, nº 370, Térreo, B. Vila São Jorge, Barueri/SP, vem respeitosamente perante Vossa Ilustre Senhoria, por intermédio de seu Representante Legal, consubstanciado no que dispõe o Capítulo XV do ato convocatório, **IMPUGNÁ-LO** pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

I. DOS FATOS

Como amplamente conhecido, as licitações públicas são deflagradas, para que a Administração Pública contrate, dentre o maior número de empresas capacitadas em atender o objeto licitado nos termos previstos no Edital, aquela que oferece o menor preço.

Por cumprir seus compromissos financeiros por meio de recursos públicos, arrecadados por meio de tributos cobrados da população, deve obrigatoriamente seguir sempre este norte, ou seja, buscar dispendar o menor valor para cada ato que pratique. Ademais, deve-se prevalecer tal premissa, vide a supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado das empresas participantes.

Nessa toada, eis a razão dos editais licitatórios obrigatoriamente privilegiarem a ampliação da disputa entre as

empresas, atraindo o maior número de interessados em executar o contrato ao qual se propõe os Entes e entidades. Desta forma, alcançará, diante da concorrência dentre o maior número de participantes qualificados e enquadrados para participar (um dos principais pilares dos procedimentos licitatórios), o menor preço, atendendo-se, com isso, o interesse público com a obtenção da proposta mais vantajosa.

Porém, no presente caso, tal preceito estruturante dos procedimentos licitatórios é ferido, haja visto a presença de restrições ao caráter competitivo, inconsistências, contradições e inúmeras razões que cercam a competição de uma clara insegurança jurídica, que acabam por ferir a isonomia, a legalidade e até mesmo a razoabilidade.

Frisa-se que o presente Pregão Eletrônico busca a locação de registradores eletrônicos de ponto por leitor biométrico facial e software de gestão, incluindo a locação de equipamentos, instalação, suporte técnico e assistência técnica, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Goiânia, por um período de 60 (sessenta) meses.

A contratação, que supera quinze milhões de reais, englobará a fabricação, entrega, instalação, capacitação dos operadores, instalação de software, integração com o sistema utilizado pelo Ente e a prestação de serviços, incluindo toda a logística e reposição de peças, ou seja, deve estar claro e preciso todos as condições de participação, em especial dos equipamentos.

Não distante, haverá uma prova de conceito, cujas verificações e testes não estão postos no ato de forma inequívoca, cabendo maior riqueza de detalhes.

Isto tudo, para que o Edital, Prova de Conceito e Referências sigam o princípio do julgamento objetivo, não havendo muitos espaços para que os agentes envolvidos na competição utilizem se suas liberdades para atuarem de forma subjetiva.

Dito isto, a Impugnante pede licença para respeitosamente expor os pontos que entende serem merecedores de correções, maiores detalhamentos ou exclusões:

1) Subitem 4.1.1.8 do termo de referência:

Ao descrever as funções do software de gestão e de suas relações com os equipamentos, demonstra-se evidente que foi extraído de outro Termo de Referência, uma vez que está direcionado não ao controle de ponto, mas afetos a soluções de segurança eletrônica e de controle de acesso.

Assim sendo, esse item é mais uma descrição irregular e consiste em elementos de impugnação.

- 2) Item 3.1.9., letra “f”¹: as especificações são extremamente subjetivas e vagas, não definindo exatamente o que se solicita da função mencionada.
- 3) Item 4.4 do anexo I, o qual traz características de manutenção, suporte e hospedagem, determina uma marca específica de sistema de armazenamento, ou seja, AWS, ou seja, Amazon Web Services, ou seja, deve ser permitido um produto similar, ou estaríamos diante de um evidente direcionamento de marca específica.

¹ f) Configuração de rotas através de campo para informar uma URL de Callback para envio de eventos a um servidor em nuvem, em tempo real;

4) Item 7.3. - Exigências de qualificação técnica:

a) 7.3.1.²:

Solicita-se uma parcela de maior relevância de serviços **contínuos** por um período de 3 anos.

Ora, já sabido e reiteradamente coibido tanto pelo Poder Judiciário quanto pelos Tribunais de Contas que é ilegal a determinação de tempo, mínimo ou máximo, para comprovar a capacitação técnica. Afinal, é o que determina a Lei:

“Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, **vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.**” (Lei 14133/21).

² Para fins de habilitação técnico-operacional, considerando a complexidade e a criticidade dos serviços, a LICITANTE deverá apresentar documentação que comprove sua capacidade de execução do objeto contratado, conforme Lei nº 14.133/2021, exigindo atestados que comprovem experiência mínima de até 50% das parcelas de maior relevância, para período contínuo de até 3 anos (serviços contínuos).

Ainda não há qualquer motivo para comprovar experiência de 3 anos contínuos, pois no presente caso, com a devida licença, a empresa que fabrica, instala e presta serviços de assistência técnica nos quantitativos mínimos da contratação (50%) em um mês, dá em três anos, não influenciando, o fator tempo, em absolutamente nada, a não ser no direcionamento de uma empresa que prestou a um único cliente tais serviços de locação e manutenção por três anos ou mais.

É ilegal, além de sem proporcionalidade e muito menos razoabilidade.

Para a análise jurídica do que até este momento foi exposto, são interessantes as lições de *Jose Roberto Pimenta Oliveira*, pois analisando as restrições acima destacadas (todas), estas fogem do senso comum de qualquer pessoa.

“Analisando o direito positivo vigente, a razoabilidade é compreendida como princípio constitucional da Administração Pública a prescrever que “a Administração, ao atuar no exercício da discricionariedade, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida”. Mais adiante, sublinha que, por força dele, vedam-se “condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da

discrição maneada”. [OLIVEIRA, Jose Roberto Pimenta. OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. Ed. Malheiros. 1ª Edição. Páginas 144-145]; (grifo nosso)

Inclusive, a empresa pode ter prestado serviços de instalação, locação e manutenção em mais de uma empresa no mesmo período, sendo indevido não se valer do somatório de atestados para comprovação de aptidão técnica.

Então, deve ser revista a comprovação de maior relevância apenas através de serviços contínuos, mas podendo ser também por atestados de capacidade técnica de volumes semelhantes.

Ainda, ao contrário do acima exposto que denota um direcionamento a uma empresa específica que já prestou serviços semelhantes ao da presente contratação por três anos ou mais, não foi observado pela qualificação técnica presente no edital, a apresentação de certidões do CREA da região da licitante e tampouco do profissional responsável técnico da empresa licitante.

Ora, ignora o disposto no, devendo assim cumprir com o Artlgo 67, Inciso I, da Lei 14133/21.

Tal exigência é fundamental em virtude do objeto do certame consistir em fornecimentos de equipamentos eletrônicos de coleta e processamento de dados, igualmente por possuir instalação de itens de infraestrutura elétrica e lógica, bem como, implementação e prestação de serviços de software de gerencia de equipamentos e de ponto eletrônico. Assim sendo, o edital não pode prescindir de preservar o erário público, não avaliando empresas que estejam habilitadas perante ao CREA e que possuam responsável

técnico habilitado na modalidade elétrica ou eletrônica conforme resolução do sistema CREA/CONFEA 218.

b) Item 7.3.1.1: **obrigatoriedade de “locação” e “leitor facial”:**

7.3.1.1. Para fins da comprovação da capacidade da LICITANTE, serão aceitos atestados de capacidade técnica operacional comprovando experiência na prestação de serviços similares ao objeto desta contratação, com volume não inferior a 50% da quantidade demandada nesta contratação para as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo. Ficam definidas as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, conforme definido abaixo:

Locação mensal de dispositivo inteligente para registro de ponto com leitor biométrico facial.
Solução de controle de acesso integrado ao registro de Ponto, com fornecimento de licenças e suporte com Assistência técnica.

De forma sucinta, a forma como o equipamento faz a leitura independe e deve ser aceito equipamentos com características semelhantes, não obrigatoriamente com forma específica de leitura. O equipamento deve ser capaz de registrar o ponto, sendo uma pequena característica a forma (material) de leitura, que é tão somente uma pequena peça, parte do equipamento, que não influencia no conjunto.

Ou seja, tarefa simples e irrelevante colocar a leitura como facial no equipamento.

Desta forma, devem ser aceitos equipamentos sem semelhantes, incluindo-se aqueles que outras formas de leitura, mas que registrem o ponto da forma robusta como deve ser.

Ainda, qual seria a diferença entre fornecer e locar? Com todo o respeito, nenhuma. Fornecer engloba fabricar, transportar, instalar e operacionalizar e, a partir de então, prestar serviço de manutenção.

A forma da cessão do bem, se definitiva ou não, é inerente a questões jurídicas contratuais, sendo que no fornecimento incorpora ao patrimônio da administração e, a locação, não.

A capacidade é de entregar e instalar, independentemente se para locar e se a leitura será facial.

Tais exigências transcendem a razoabilidade e a proporcionalidade, por ser recorrentemente coibido pelo Tribunal de Contas da União, já foi objeto de súmula do respectivo órgão (Súmula nº 263):

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. (G.N.).

Por fim, mais uma vez se percebe que o Edital foi construído a partir de outro em que houve locação de equipamento de controle de acesso, pois deve ser retirado, no segundo item do quadro acima, quando solicita-se comprovação de solução de controle de acesso integrada ao registro de ponto, pois a solução a ser adquirida trata-se apenas e tão somente de registro de ponto, não de sistemas de controle de acesso.

5) Ausência de informações obrigatórias para formação do preço ou informações equivocadas, mal dimensionadas:

O caderno convocatório estabelece valores para a implementação de cabeamento lógico e elétrico, conforme constante da tabela do item 1.2 do edital de licitações. Contudo, não está claro se os valores ali apresentados são valores para implementação por ponto, ou seja, venda da instalação ou se é uma locação do ponto de infraestrutura elétrica e lógica. Ponto

importante, pois caso seja uma locação, após 12 meses os serviços deveriam ser renovados, mas não é o que consta da tabela. Fazendo a outra avaliação do ponto de vista da venda do ponto de rede elétrica e lógica, os valores estão distribuídos em 12 e em 60 meses, não estando claro a sua forma de medição/pagamento. Sem falar que os valores alocados para cada serviço, ou seja, R\$ 350,00 por ponto são insuficientes e inexequíveis para essas instalações.

Outro fator de altíssima carga de subjetividade é a ausência de informações no edital, no anexo I e no ETP para se dimensionar esses pontos de rede elétrica e de rede lógica, pois não há informações de metragens, tipos de instalação, tipos de dutos de proteção, ou seja, não há nenhuma especificação técnica que detalhe as exigências de instalação e que possam ser medidas pelos fiscais do futuro contrato. A rigor qualquer contratada que ganhar pode esticar fios de forma aparente pelo piso e atenderá o edital, pois não há qualquer exigência qualitativa quanto à essa prestação de serviços.

Observa-se que o certame é do tipo registro de preços, porém não existe qual o quantitativo de relógios de ponto facial que a Prefeitura de Goiânia pretende adquirir.

Entendemos que, quanto ao software de ponto eletrônico, o mesmo será adquirido em sua totalidade, para que todos os servidores da prefeitura passem a ter seu ponto já calculado e gerenciado pelo sistema.

Porém, esta informação não constou no Edital e nem nos anexos, sendo fundamental para as licitantes formularem suas propostas.

Ainda, nessa mesma esteira, vejamos o seguinte item:

3.1.1. O projeto em questão visa o registro de preços para a eventual contratação de empresa capacitada para fornecimento e instalação de uma plataforma de suporte operacional para o registro de ponto eletrônico mediante leitor biométrico facial e/ou dispositivos móveis, do tipo smartphone, que deverão cumprir com a portaria do MTP 671/2021, através do fornecimento de SaaS (Software as a Service) de software de gestão de ponto eletrônico com as respectivas parametrizações, fornecimento de dispositivos de reconhecimento facial por meio de localização e, ainda, previsibilidade de integração com o sistema de folha de pagamento da CONTRATANTE. Deverão ser incluídos todos e quaisquer serviços necessários ao bom e fiel funcionamento da solução, bem como, a respectiva infraestrutura de cabeamento elétrico e lógico para a comunicação e alimentação de cada equipamento.

- 3.1 - É citado, leitor do tipo smartphone, mas não há fornecimento de smartphones na solução.
- 3.2 É solicitado atendimento à portaria do MTP 671/2021, mas não está claro se trata-se de REP – P e não o REP - A, que precisa de acordo coletivo valido para s a sua implantação.
- 3.3 É solicitada integração com o sistema de folha de pagamento, mas não existe a informação sobre o sistema folha utilizado, gerando insegurança jurídica e dúvidas sobre que tipo de integração a prefeitura deseja, arquivo texto, webservice, banco de dados etc. Quais dados e facilidades que prefeitura desejaria integrar, ou seja, o que deverá trafegar de um sistema para outro.
- 4. No tocante à infraestrutura de cabeamento lógico e elétrico para os equipamentos, geralmente nos editais são mencionadas distâncias médias para serem atendidas pelas licitantes, em geral distâncias até 30m dos switches e dos quadros de energia, com uma variação de mais ou menos 10% dessas medidas. Deve ser definido no Edital se tais padrões mencionados poderão ser utilizados para dimensionamento pelas licitantes para suas propostas. Está correto nosso entendimento.

Ainda, nessa mesma esteira, vejamos o seguinte item:

4.1. Especificações técnicas dos componentes da solução.

4.1.1. DISPOSITIVO INTELIGENTE PARA IDENTIFICAÇÃO E RECONHECIMENTO FACIAL:

4.1.1.1. Deve permitir o cadastro de no mínimo 1.000 (mil) usuários com face no equipamento;

Com relação ao item 4.1.1.1 do termo de referência, especificações dos equipamentos, conforme transcrito abaixo, impugna a ausência de precisão se no item destacados em azul, que solicita apenas o cadastro de 1.000 usuários por equipamento, estaria correto, pois o número total de servidores da prefeitura chega a mais de 30 mil, considerando-se unidades com altos volumes de funcionários, considerando-se logística de movimentação de servidores em unidades, considerando-se que é comum em prefeituras que servidores marquem ponto em diversos equipamentos, a quantidade de 1000 usuários com face cadastrada é extremamente pequena e poderá causar grandes transtornos nas marcações de ponto da prefeitura do Goiânia, bem como, inoperância nas unidades mais volumosas que não terão espaço suficientes para cadastros de pessoas para marcação de ponto, ou seja, a capacidade mínima de 1000 faces é extremamente baixa e correrá um alto risco de fracassar a solução.

Portanto, ao menos mais 10 mil *faces* são fundamentais, de modo que haja flexibilidade da solução e capacidade suficiente para apoiar a logística dos servidores para a marcação de ponto e ainda capacidade para novos cadastros conforme novas contratações da prefeitura.

Analogamente ao caso do item 4.1.1.1 do termo de referência, o item 4.1.1.2, conforme transcrito abaixo, apresente a mesma característica de alto risco para o projeto, porém desta vez pela baixa capacidade de armazenamento. Transcrição do item abaixo:

4.1.1.2. O leitor facial deverá possuir capacidade de armazenamento de no mínimo 10.000 (dez mil) registros de eventos armazenados no equipamento com substituição automática;

Ou seja, solicitar apenas espaço de memória de apenas 10000 registros de armazenamento é uma capacidade que facilmente poderá ser atingida quando de um problema nas comunicações de rede online com o sistema. Imagine uma unidade com 500 servidores que um determinado relógio

de ponto teve um problema de comunicação por uma semana. Temos que 500 servidores x 4 marcações de ponto por dia x 5 dias da semana, temos o atingimento de 10000 marcações. Ou seja, risco enorme de perda de marcações, pois com a substituição automática pedida no termo de referência, as marcações mais antigas seriam pagadas gerando assim falhas gravíssimas nas folhas de pagamento, levando todo o sistema a descrédito.

Geralmente projetos similares, solicitam armazenamento com folga e segurança, justamente para que maior bem do controle de ponto que é a marcação de ponto da jornada de trabalho não seja perdida, ou seja, solicitam memórias de alta capacidade. Para o presente projeto, dada à grande quantidade de servidores e localidades com concentrações, entendemos que um armazenamento de pelo menos 300.000 (trezentas mil) marcações seria um número seguro.

Na mesma linha, temos o item 4.1.1.5 do termo de referência, traz descrições do relógio de ponto, citam características dos display do equipamento, conforme transcrição:

4.1.1.5. Display - Possuir display LCD colorido mínimo de 7 polegadas não sensível ao toque, de forma que não haja qualquer interação com o equipamento através de um toque na tela, inclusive configurações;

O destaque em azul cita que o display não seja sensível ao toque. Entendemos que há um equívoco de descrição, pois majoritariamente, relógios de ponto faciais possuem telas sensíveis ao toque, até porque configurações de campo por técnicos especializados da contratada, são feitos pela própria tela. O que se faz é bloquear a tela para que o usuário não acesse qualquer informação. Ou seja, entendemos que relógios de ponto faciais que possuam telas que possam ser plenamente bloqueadas para qualquer acesso poderão atender ao presente projeto.

Ainda, nas especificações dos relógios observamos a ausência de especificações extremamente importantes, as quais citamos abaixo.

Essas especificações visam garantir a disponibilidade de funcionamento da solução, características extremamente importantes quando trata-se de marcação de ponto eletrônico.

- Ou seja, não observamos solicitação de no break próprio do equipamento ou que seja pelo menos fornecido de forma apartada, com pelo menos uma hora de autonomia.
- Não observamos solicitação de porta USB para retirada de marcações no caso de instalações off line, como contingência, mas principalmente para uso do fiscal do Ministério do Trabalho e Emprego, obrigatório para efeito de fiscalização. Pedimos especial atenção a esses pontos pois da forma como está a descrição, o futuro do projeto poderá estar comprometido.
- Notamos uma confusão bastante grande na descrição dos equipamentos de ponto eletrônico, pois:

O item **4.1.1.6 refere-se Software de Configuração, Gerenciamento e Cadastros**, ou seja, subentende-se que os próximos itens mencionarão especificações de software, mas não há nada depois desse item, já vindo o item **4.1.1.7. Os dispositivos de controle de acesso deverão acompanhar um sistema de configuração e parametrização dos equipamentos a serem utilizados contendo as seguintes opções de configuração**, porém após esse item aparecem especificações não de software, mas sim de hardware, dado que os elementos seguintes desses itens são configurados nos equipamentos. Pedimos maiores esclarecimentos e melhor organização da especificação pois está confuso e não está clara a forma de atender, se por software e/ou por hardware.

Não distante, sobre as alíneas descritas após o item 4.1.17 do anexo I, pedimos os esclarecimentos, conforme segue:

- 10.1 O que significa a solicitação da alínea **c) Pontuação de reconhecimento facial**? Esse item não tem relação ou qualquer relevância com solução de marcação de ponto eletrônico, trata-se de especificação totalmente subjetiva e que apenas confunde a solução pretendida. Pedimos sua retirada pois trata-se de uma especificação única de equipamento exclusivo e, portanto, causa um vício ao edital de licitações.
- 10.2 Analogamente ao problema do item 10.1 anterior, temos a alínea **d) Intervalo de reconhecimento**, ou seja, especificação totalmente subjetiva, estranha à marcação de ponto. O termo intervalo remete a tempo, ou seja, seria programação de intervalo para reconhecimento facial??? A Portaria 671 do MTE que rege os sistemas de registros de frequência, proíbe qualquer restrição à marcação de ponto pelo funcionário. Portanto, entendemos que tal item deva ser retirado.
- 10.3 O que viria a ser a alínea **e) Modo de saída serial; se a alínea f** já pede porta serial.
- 10.4 Qual a razão, explicação e justificativa para se exigir **i) Texto para tradução em voz**, ou seja, isso é uma funcionalidade que não tem qualquer relevância com relógio de ponto e é especificação oriunda de um único equipamento, viciando o edital de licitações. Pedimos que a mesma seja retirada pois não tem justificativa para sua exigência;
- 10.5 Qual a explicação e exigência para a alínea **k) Texto para exibir na tela**;, especificação subjetiva e que não tem relevância para soluções de ponto eletrônico. Pedimos sua retirada para que não comprometa de forma clara e objetiva a avaliação das propostas de modo a se determinar o atendimento ao edital de licitações;

- 10.6 Quanto à alínea **m) Reconhecimento de estranhos**;, trata-se de algo novamente extremamente subjetivo , pois o que seria reconhecer ESTRANHOS??? O que seria o estranho e o não estranho para o equipamento? Quando se reconhece o estranho se faz o que? Não marca ponto??? Ou seja, pedimos a retirada da especificação pois é completamente sem sentido.
- 10.7 Quanto à seguinte especificação: **o) Deverá ser possível a partir do software de configuração e parametrização do dispositivo de reconhecimento facial configurar a logo da Prefeitura de Goiânia no dispositivo**; Geralmente os equipamentos mais modernos são dotados de um sistema webbrowser interno, onde funções como essa da alínea “o”, podem ser configuradas. Assim sendo, entendemos que a alínea em questão pode ser atendidas também por meio do sistema webbrowser interno, do próprio equipamento.
- 10.8 Analogamente ao caso anterior, entendemos que a alínea **p) Deverá ser possível a partir do software de configuração e parametrização do dispositivo de reconhecimento facial configurar a comunicaçãoTCP/IP do equipamento, porta de comunicação e configurar a data e hora do dispositivo**, poderá ser atendida também por meio do sistema webbrowser interno, do próprio equipamento.
11. Não observamos quanto à presente especificação, tanto no edital, como no anexo I e tampouco no ETP, informações quanto ao tipo de REP que deverá ser atendido, sendo que a legislação vigente, estabelece os tipos de REP, onde o caderno de convocação deverá indicar o tipo. Não fazendo cria-se um vício irremediável ao edital de licitações dado que não se saberá qual o enquadramento legal que estará contido, ficando toda a solução comprometida, tanto sob o aspecto de implantação como

futuramente sujeita a penalidades gravíssimas autuações do secretário e prefeito por ausência de enquadramento legal perante ao tipo de REP estabelecido pelo MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Não basta solicitar, como está no edital, que tem que atender a portaria 671, há que se informar o tipo de REP.

12. Não foi observado no edital as regras de cálculos para os servidores e tampouco as portarias para efeito de cálculos de escalas, banco de horas, horas extras, especialmente as escalas e essas características mais distintas das usuais que costumam ser servidores da educação, saúde, segurança pública, varrição e empresas públicas.
13. A Prefeitura de Goiânia possui servidores na condição de duplo vínculo? Caso positivo, quais seriam os cargos mais comuns?
14. A Prefeitura de Goiânia possui servidores lotados em secretarias estaduais, em empresas públicas ou ainda exercendo funções em outras unidades? Caso positivo, como esses servidores terão seu ponto apurado?
15. Observando os valores estimados para o certame, notamos que os mesmos estão bastante abaixo em relação ao que se pratica no mercado em geral, especialmente com respeito à locação mensal dos dispositivos de registro de ponto eletrônico, item 1 da tabela de preços, como também, os serviços de implantação dos pontos de rede elétrica e de rede lógica, respectivamente itens 6 e 7 da tabela de preços.

Desta feita, impugna-se o Edital para que haja uma justificativa do preço praticado, já que praticamente inviável de ser praticado, ou mediante conhecimento específico de concorrente ou supressão ilegal de custos como tributários e trabalhistas.

6) DA PROVA DE CONCEITO:

Inicialmente, temos que a prova de conceito deve ser realizada em 03 (três) dias úteis.

Ou seja, a empresa declarada vencedora terá três dias úteis para importar insumo, fabricar o equipamento que é específico para a Prefeitura Municipal, transportá-lo ao local do teste, instalar e, ainda, realizar os ajustes necessários.

É impossível, a não ser que a empresa já possua em seu estoque, por já ter fornecido, este modelo.

Ora, apenas empresas que eventualmente tenha tido acesso ao certame antes de sua publicação, isto é, por exemplo empresas que tenham apresentado propostas estimativas de preços, podem ter maior tempo de preparação, ferindo assim o princípio de isonomia e igualdade de condições na presente concorrência.

Desta feita, conforme estudos anexos e decisões de Tribunais de Contas, o prazo minimamente razoável seria de 10 dias para a preparação e ao menos 03 dias para a sua realização.

Ainda, há uma série de elementos estabelecidos na tabela do item 4.7.8 que é o *check list* da prova de conceito, que são itens de interpretação difusa e igualmente subjetivos, onde passamos a informar alguns exemplos:

- ***Item 1: Os Registradores Eletrônico de Ponto (REP) por Biometria Facial devem estar em conformidade com a Portaria 671/2021 do Ministério do Trabalho e Previdência –MTP.***

Ora, o edital não informa o tipo de REP (“P” ou “A”), então, o produto ofertado deve estar em conformidade com qual tipo de REP?

- ***Item 5: Dispositivo em material resistente, podendo haver detalhes em plástico, permitindo ainda a fixação em parede. Dispondo também de todos os acessórios de instalação e fixação (parafusos, buchas, entre outros).***

Qual o parâmetro para a determinação se o material é resistente ou não? Qual o parâmetro objetivo para essa determinação? Ora, se é dito que pode haver detalhes em plástico, então o que equipamento deve ter de metal ou madeira, pois se apenas os detalhes poderão ser em plástico? O tipo de material não está descrito nas especificações dos equipamentos.

- ***Item 6: Possuir no mínimo uma porta USB fiscal (frontal ou lateral) e uma porta USBsecundária, para utilização de pen drive universal.***

Sequer na descrição do equipamento há exigência de portas USB, porém, na prova de conceito pedem-se duas. Exigência de comprovação totalmente incompatível com a descrição do equipamento.

- ***Item 10: O equipamento deverá possuir pictograma colorido, quando ocorrer uma função operada com sucesso.***

Como pode um equipamento apenas ter um pictograma colorido quando ocorrer uma função de sucesso? O equipamento tem ou não um pictograma colorido, isso é uma característica física dos equipamentos, ou seja, eles são ou não fabricados com esse elemento e não é, portanto, uma função ou característica condicional.

- ***Item 16: Possuir bateria interna que mantém data e hora correta por 1.440 horas na falta de energia elétrica.***

Exigência da Portaria 1510 que não está mais vigente.

- ***Item 24: Demonstrar o funcionamento do sistema de gestão do ponto eletrônico.***

O item 24 apenas pede para demonstrar, demonstrar o que? Quais funcionalidades? O sistema inteiro? Mesmo que seja o sistema todo, a própria descrição do sistema há exigências incongruentes que ou não está corretas ou não estão bem descritas ou ainda não são pertinentes a ponto eletrônico.

- ***Item 34: Demonstração da apuração automática de ponto com regras flexíveis.***

Quais regras flexíveis? Se as regras não são descritas, não será possível determinar se a solução cumpre ou não com o termo de referência. Pois podem haver um número sem fim de regras flexíveis, das mais simples às mais complexas, não havendo objetividade na solicitação de demonstração acima.

- ***Item 39: Demonstração de emissão de 3 (três) relatórios específicos.***

Ora se um licitante A tem 3 relatórios que são de sua solução, como comparar com um licitante B que tem outros 3 relatórios. Ou seja, trata-se de uma solicitação de demonstração nula que não tem objetividade de se analisar se uma determinada solução cumpre ou não com o edital de licitações.

Desta feita, todos os pontos acima, devem ser dirimidos antes da PoC, pois irão gerar dúvidas, poderão induzir licitantes a erros e, ainda, poderá gerar grandes debates que poderiam ser muito bem evitados.

DO DIREITO:

Em tese, todas as empresas que já forneceram e instalaram equipamento de controle de ponto em quantidades mínimas poderiam participar, bastando fornecer os equipamentos nos termos referenciados e realizar as obras.

Evidente que algumas exigências poderiam ser feitas no ato convocatório para limitar a participação de aventureiros, considerando as dimensões da contratação, mas desde que limitadas a motivos de fato e de direito razoáveis e proporcionais.

Sobre o tema, necessário pontuar que existem limites discricionários para que as exigências que garantirão uma boa contratação não se excedam e firam a competitividade, afastando da disputa empresas capacitadas e indo na contramão dos princípios da eficiência, economia e isonomia.

Nesta esteira, temos que as prerrogativas subjetivas no uso do poder discricionário foram limitadas na própria Lei, sendo necessário sopesar as regras do edital, especialmente àquelas que se referem a comprovação de capacidade técnica dos interessados, com o que efetivamente será executado pelo particular.

Sob este enfoque, iniciando pelo disposto no Artigo 67 da Lei 14.133/2021, temos duas regras jurídicas que deveriam ter sido seguidas e não foram:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às **parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto** da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de **até 50% (cinquenta por cento) das parcelas** de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Desta feita, as exigências de capacidade técnica deveriam (i) referirem-se às parcelas de maior relevância e (ii) limitar-se a 50% de qualquer quantitativo.

Inclusive, o próprio Tribunal de Contas da União já sumulou a matéria (Súmula nº 263), senão vejamos:

“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.** (G.N).”

Trazendo ao presente caso,

Vejamos que o tema já foi objeto de incontáveis debates perante a Corte de Contas da União, que reiteradamente determina a retirada de quesitos de participação incongruentes por limitar, assim, a competitividade.

“(…) Zele para que seus editais obedeçam ao disposto no art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, no

sentido de que não haja restrição à competitividade ou direcionamento de licitação resultante de indevida preferência por marca específica de equipamento de informática, ou pela inserção, no instrumento convocatório, de características atípicas desses equipamentos, em ambos os casos sem justificativa técnica.” (TCU. Acórdão 481/2007 Plenário).

“Atente para as especificações técnicas sugeridas pelas unidades demandantes, de modo a realizar confrontações com os produtos existentes no mercado, de forma a evitar que sejam elas responsáveis por, via indireta, indicar bens de marcas ou características sem similaridade, com direcionamento indevido da licitação para produto ou fornecedor específico.” (TCU. Acórdão 1553/2008 Plenário).

O órgão acaba, concluindo, direcionando a licitação para empresas que forneceram a solução a clientes de grande porte, não a todas que possuem capacidade de, independentemente da capacidade dos equipamentos e armazenamento que um cliente optou, cumprir o objeto licitado com excelência.

É fornecimento de REP, instalação e interligação destas com o sistema a ser utilizado. Ponto.

E mediante todo o anteriormente exposto, temos como cristalino as irregularidades apontas no presente certame. Estamos diante de claras violações aos **Princípios da Legalidade e da Isonomia**, representando, como já versado, um claro **ferimento ao próprio Interesse Público**.

É clara a não observância da Isonomia, evidenciada pelo direcionamento do Pregão versado na presente Impugnação, restringindo-se a participação das empresas licitantes, uma vez que os equipamentos e produtos almejados pelo certame aqui tratado direcionam a contratação para uma fabricante.

Sobre o princípio supracitado vejamos o posicionamento doutrinário:

“(...) a licitação significa um cotejo de ofertas (propostas), feitas por particulares ao Poder Público, visando a execução de uma obra, a prestação de um serviço, um fornecimento ou mesmo uma alienação pela Administração, donde se há de escolher aquela (proposta) que maior vantagem oferecer, mediante um procedimento administrativo regrado, que proporcione tratamento igualitário aos proponentes, findo o qual poderá ser contratado aquele que tiver oferecido a melhor proposta³.”

“Licitação: procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e

³ MUKAI, Toshio. **Licitações e contratos públicos**: comentários à Lei n.º 8.666/93, com as alterações da Lei n.º 9.648/98, e análise das licitações e contratos na EC n.º 19/1998, e análise das licitações e contratos na EC n.º 19/98 (Reforma Administrativa). 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. Pg. 1 (G.N.).

atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos⁴.”

Configurou-se, portanto, clara violação ao Princípio da Isonomia, uma vez que se restringiu o escopo de participação no certame, com o direcionamento a empresas cujos clientes demandaram equipamentos com maiores capacidades, sendo irrelevante exigir locação pelo período contínuo de 03 anos, e, ainda, citando marca e modelo.

Logo, em decorrência do direcionamento, cristalino se faz que a Comissão responsável pelo presente Pregão Eletrônico **feriu a Legalidade**, requisito essencial para os procedimentos licitatórios.

Inicialmente, conforme supracitado, há que se enfatizar que a discricionariedade administrativa da Comissão responsável está subordinada a certas regras e princípios, dentre eles à Legalidade, como bem lecionou Hely Lopes Meirelles:

“Tanto nos atos vinculados como nos que resultam da faculdade discricionária do Poder Público, o administrador terá de decidir sobre a conveniência de sua prática, escolhendo a melhor oportunidade e atendendo a todas as circunstâncias que conduzam a atividade administrativa ao seu verdadeiro e único objetivo – o bem comum. Poderá, assim, a Administração

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. Pg. 264 (G.N.).

Pública atuar com liberdade, embora reduzida, nos claros termos da lei ou do regulamento⁵.”

“Ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido; ao administrador somente o que estiver permitido pela lei (em sentido amplo). Não há liberdade desmedida ou que não esteja expressamente concedida. Toda a atuação administrativa vincula-se a tal princípio, sendo ilegal o ato praticado sem lei anterior que o preveja [...] Do princípio da legalidade decorre a proibição de, sem lei ou ato normativo que permita, a Administração vir a, por mera manifestação unilateral de vontade, declarar, conceder, restringir direitos ou impor obrigações⁶.”

Ademais, a já citada restrição de participação no Pregão deflagrado por este Emérito Instituto **provocou o não atendimento à Supremacia do Interesse Público, ao não possibilitar a obtenção da proposta mais vantajosa** para a Administração Pública. Sobre essa Supremacia do Interesse Público vale ressaltar o que leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao tratar de interesse público:

“As normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, tem o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2008. Pg. 170. (G.N.).

⁶ ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. Pg. 11. (G.N.).

quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem com fim único do direito (própria do individualismo) pelo **princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos tem supremacia sobre os individuais**⁷.”

Assim, temos a evidente desrespeito à intenção do procedimento licitatório, qual seja a **Obtenção da proposta mais vantajosa** para a Administração Pública.

Sobre tal finalidade, destaca-se os seguintes entendimentos jurisprudenciais:

ADMINISTRATIVO. PREGÃO. CREDENCIAMENTO. PESSOA JURÍDICA A SER CONTRATADA. EXIGÊNCIA CADASTRAL PARA SÓCIO E INTEGRANTE DO QUADRO PROFISSIONAL. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO PARA A PESSOA FÍSICA NO SINAD e RPI. INCABIMENTO. EXIGÊNCIA ABUSIVA. AMPLA CONCORRÊNCIA. **FINALIDADE DA LICITAÇÃO. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.** I - Não consta na legislação de regência qualquer menção à exigência de documentos relativos à vida privada do sócio ou integrante do quadro profissional da pessoa jurídica licitante. Muito menos qualquer referência à

⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006, pag. 69. (G.N.)

necessidade de situação de adimplência da pessoa física que integra a empresa que quer participar do certame licitatório. II - A disposição contida no item 6 (DA INABILITAÇÃO/IMPEDIMENTOS), subitem 6.2.2, de que está impedida de obter o credenciamento pessoa jurídica, sócios ou integrantes do quadro profissional inadimplentes (SINAD e RPI - cadastros internos da instituição financeira) e/ou impedidos de operar com a CAIXA, afigura-se abusiva, posto que a pessoa jurídica não se confunde com a figura dos seus sócios, consoante o disposto no artigo 50 Código Civil vigente. III - O fato de o sócio engenheiro estar em débitos para com a instituição financeira licitante não tem nada a ver com a habilitação técnica necessária, nem tampouco afasta a sua assunção da responsabilidade técnica pelo trabalho/serviço de engenharia prestado pela pessoa jurídica da qual participa. IV - Remessa oficial e apelação improvidas⁸.

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1119000121.
RELATORA: DES^a. SUBST.^a. MARIANNE JÚDICE DE
MATTOS. RECORRENTE: PME MÁQUINAS E
EQUIPAMENTOS LTDA. ADVOGADO: DOUGLAS
GIANORDOLI SANTOS JR. RECORRIDO: INFINITY
IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA. ADVOGADO:
LUCIANO PAVAN DE SOUZA. MAGISTRADO: PAULA
AMBROZIM DE ARAUJO MAZZEI. PROC.

⁸ TRF-5 - AMS: 100475 PE 2007.83.00.013227-0, Relator: Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, Data de Julgamento: 29/01/2008, Quarta Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 12/03/2008 - Página: 870 - Nº: 49 - Ano: 2008. (G.N.).

ORIGINÁRIO: 001110025895. ACÓRDÃO EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. **LICITAÇÃO. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.** CLÁUSULAS QUE RESTRINGEM SEU CARÁTER COMPETITIVO. IMPOSSIBILIDADE. COMPROVAÇÃO DE ATIVIDADE COM LIMITAÇÃO DE TEMPO. IMPOSSIBILIDADE. 1. **A licitação objetiva garantir a proposta mais vantajosa para a administração em conformidade com os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, dentre outros, sendo expressamente vedado cláusulas que restrinjam seu caráter competitivo.** Art. 3º da Lei 8.666/93. 2. Não se pode exigir comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo que inibam a participação na licitação, ressalvados os casos previstos em lei. Art. 30, § 5º da Lei 8.666/93. 3. O fato de uma empresa possuir revenda do fabricante no Estado do Espírito Santo, por no mínimo 05 (cinco) anos, não atesta suas condições de fornecer o suporte técnico para a manutenção das máquinas que pretende vender. 4. A licitação deve ser utilizada pela administração pública para que seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes, bem como para que seja selecionada a proposta mais vantajosa. Precedentes do STJ. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores da QUARTA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, à unanimidade, **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso. Vitória (ES), 20 de maio de 2013. Presidente

Desembargadora Substituta MARIANNE JÚDICE DE MATTOS Relatora⁹.

Por fim, evidente que muitos esclarecimentos e adequações deverão ser realizados, e todos os apontamentos postos nesta peça deverão ser trabalhados, evitando-se a insegurança na presente licitação.

II. DO PEDIDO:

O principal ponto a ser ponderado pela Digníssima Comissão, ao analisar a presente Impugnação, é a necessidade de se conferir maior segurança à presente contratação.

Nos termos do Artigo 5º da Lei 14.133/2021, a segurança jurídica é um princípio a ser obrigatoriamente observado, senão vejamos:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, **da segurança jurídica**, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições

⁹ TJ-ES - AI: 09027930520118080000, Relator: SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR, Data de Julgamento: 20/05/2013, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/05/2013. (G.N.).

do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942
(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

E o Edital não traz qualquer segurança. Isto, pois existem exigências desconexas, pois direcionadas a controle de acesso; faltam informações suficientes para formulação de proposta econômica; regras da PoC que são subjetivas e não são claras; prazo de realização fora da realidade; quantitativos insuficientes para o efetivo controle de pessoas que acessam as localidades onde serão instalados etc.

Assim, diante de todo o acima exposto, é a presente o bastante para requerer que sejam feitos os ajustes no Edital e Anexos nos termos dos incontáveis apontamentos acima referenciados.

Termos em que,
Pede-se o deferimento.

São Paulo, 04 de setembro de 2025.

Paulo Mello
Representante Legal da Empresa
paulo.mello@telematica.com.br
CPF: 179.594.198-76
11 – 9 94022159



< <https://justen.com.br> >
<https://justen.com.br>

Informativo Eletrônico - Edição 203 - Janeiro / 2024

A PROVA DE CONCEITO (POC) À LUZ DA EFICIÊNCIA E DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA



MARÇAL JUSTEN NETO
MARIANA RANDON SAVARIS

1. A utilização de Prova de Conceito (PoC)

A Prova de Conceito (“*proof of concept*” – “PoC”) é uma ferramenta que tem sido usada com frequência em processos de licitação. Permite avaliar se o objeto ofertado pelo licitante atende às especificações técnicas definidas no edital, no projeto básico ou no termo de referência.

Trata-se de etapa do certame em que se aplica determinada metodologia, previamente regradada no edital, a fim de que seja verificado se a proposta do licitante classificado em primeiro lugar contempla todos os requisitos necessários à satisfação da necessidade pública atrelada à contratação.¹

A PoC tem sido empregada sobretudo em licitações para prestação de serviços² – especialmente quando vinculados à área de Tecnologia da Informação (TI). Assemelha-se à exigência de fornecimento de amostras, usual em licitações para aquisição de bens.

2. Breve histórico da PoC em normas de licitações e contratações públicas

2.1. O reconhecimento pelo TCU

Antes mesmo da incorporação da PoC à lei geral de licitações – que sobreveio apenas com a Lei 14.133/21 –, o TCU já consagrava o entendimento de que não haveria óbice à adoção de tal medida como *“mais uma forma de garantir que o serviço a ser adquirido atenda plenamente”* às expectativas da Administração.³

No âmbito da Lei 8.666/83, o TCU compreendia que o art. 30, §5º, ao tratar da documentação relativa à qualificação técnica dos licitantes, *“não se choca com a exigência da prova de conceito, a qual se assemelha à apresentação de amostras”*⁴ e, portanto, não se trata de requisito de habilitação – mas de comprovação da viabilidade da proposta do licitante.⁵

2.2. A consolidação da relevância da análise de amostras

A importância da temática das amostras cresceu especialmente com a difusão da utilização do pregão.

A intensa competitividade do pregão passou a dificultar a avaliação do preenchimento dos requisitos mínimos de qualidade do objeto exigidos em edital. Com isso, tornou-se relevante a adoção de uma ferramenta capaz de avaliar e atestar a viabilidade do objeto ofertado pelo licitante provisoriamente vencedor.⁶

A Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,⁷ foi uma das primeiras a fazer referência expressa a PoC.⁸

2.3. A incorporação das amostras e da PoC pela Lei 14.133/21

A PoC e o exame de amostras são similares. Ambos se destinam à mesma finalidade: comprovar a aderência da proposta do licitante provisoriamente vencedor às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico (art. 17, §3º, Lei 14.133/21; e art. 29, §1º, IN SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022).

3. O momento da realização da PoC à luz da Lei 14.133/21

Ainda que exista previsão expressa na Lei 14.133, há controvérsia sobre o momento da realização da PoC no certame.

A Lei 14.133/21 é clara ao indicar que a PoC integra a fase de julgamento de propostas (art. 17, §3º). Mas isso não significa que sua realização não possa ser postergada para o último momento processual antes da declaração do licitante vencedor.

Em outras palavras, é cabível que determinada proposta seja declarada provisoriamente vencedora, passando-se à fase de habilitação, e somente depois seja realizada a PoC com o licitante provisoriamente vencedor. É quando se opera o diferimento da realização da PoC.

Mesmo nesse caso, a PoC continuará integrando a fase de julgamento de propostas – inobstante sua realização diferida.

4. A racionalidade e a eficiência administrativa inerente à realização da PoC na última etapa processual

O diferimento da realização da PoC no certame se justifica sob a ótica da eficiência e da racionalidade administrativa, especialmente em casos nos quais há altos custos, material e pessoal envolvidos na realização da PoC.

A racionalidade administrativa exige que a Administração Pública atue de forma objetiva, com base em valores e ações lógicas, consistentes e que promovam estabilidade, continuidade e economicidade. A eficiência, por sua vez, implica a utilização produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados possíveis.

A execução da PoC exige tempo e mobiliza pessoal e equipamentos, tanto do licitante quanto do ente público. Portanto, não é razoável realizá-la antes da fase de habilitação. É possível que haja uma decisão posterior de inabilitação, o que implicaria a retomada da(s) PoC(s) com múltiplos licitantes, sucessivamente, até se chegar a um resultado favorável de habilitação.

Considerando o formalismo moderado e a prevalência da eficiência administrativa, a realização da PoC após a fase de habilitação (e antes do julgamento dos recursos) é a solução mais adequada e satisfatória. Permite a evolução das formalidades para a futura contratação (sem a realização de múltiplas PoCs), que será aperfeiçoada após o julgamento final.⁹

Dessa forma, assim que analisados e julgados todos os recursos interpostos, a licitação estaria apta a prosseguir para a fase de encerramento, com a homologação e adjudicação do objeto.

⁹ TCU, Plenário, Acórdão 2.059/2017. Min. rel. Benjamin Zymler.

² Para Marçal Justen Filho, a PoC também poderia ser cogitada em hipóteses específicas de compras (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: RT, 2023, p. 564).

³ TCU, Plenário, Acórdão 1.984/2008. Min. rel. Aroldo Cedraz.

⁴ TCU, Plenário, Acórdão 1.984/2008. Min. rel. Aroldo Cedraz.

⁵ “A prova de conceito, meio para avaliação dos produtos ofertados pelas licitantes, pode ser exigida do vencedor do certame, mas não pode ser exigida como condição para habilitação, por inexistência de previsão legal. Esse é o entendimento pacificado nesta Corte, no **Acórdão 1113/2009-TCU-Plenário** < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1113/2009/Plen%C3%A1rio>> , e sustentado na nota técnica 4/2009-Sefti/TCU”(TCU, Plenário, Acórdão 2.763/2013, Min. rel. Weder de Oliveira).

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 18. ed. São Paulo: RT, 2019. p. 908. Assim, o fornecimento de amostras em licitações para aquisição de bens também passou a ser previsto pela Lei 12.462/11 (Lei do RDC): “Art. 7º No caso de licitação para aquisição de bens, a administração pública poderá: [...] II – exigir amostra do bem no procedimento de pré-qualificação, na fase de julgamento das propostas ou de lances, desde que justificada a necessidade da sua apresentação”.

⁷ Dispunha sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP do Poder Executivo Federal.

⁸ Segundo a IN 4/2014, a PoC seria uma “amostra a ser fornecida pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar para realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas definidas no Termo de Referência ou Projeto Básico” (art. 2º, XXV). A norma foi revogada pela IN nº 1, de 4 de abril de 2019, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, que passou a atribuir tal definição ao termo “Amostra do Objeto” (art. 2º, XXIV).

⁹ “A amostra e a prova de conceito envolvem custos, incorporados nas despesas para participar do certame. Se todos os licitantes fossem obrigados a apresentar amostras e prova de conceito, haveria o acréscimo de um custo generalizado e inútil [...]. Por outro lado, a Adminis-

tração teria de [...] assegurar a realização da prova de conceito de modo generalizado. Isso acarretaria custos relevantes e produziria riscos desnecessários para a Administração.

[...]

Portanto, a solução mais razoável é estabelecer que a amostra e a prova de conceito serão apresentadas apenas pelo licitante que apresentou a melhor proposta, cuja documentação de habilitação tenha sido reputada perfeita e que se encontra em condições de vencer o certame” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. São Paulo: RT, 2023. p. 571-572).

Compartilhe:



LinkedIn



WhatsApp

JUSTEN.COM.BR – ©2022 JUSTEN, PEREIRA, OLIVEIRA & TALAMINI – SOCIEDADE DE ADVOGADOS

ACÓRDÃO Nº 091619/2023-PLEN

1 PROCESSO: 100841-7/2023

2 NATUREZA: SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA PROPOSTA

3 INTERESSADO: SGE-SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, CAS-TI

4 UNIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5 RELATORA: ANDREA SIQUEIRA MARTINS

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: NÃO CADASTRADO

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA PROPOSTA**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **ADIAMENTO** com **DETERMINAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 31

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willemann, Domingos Inácio Brazão e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins e Marcelo Verдини Maia

11 DATA DA SESSÃO: 13 de Setembro de 2023

Andrea Siqueira Martins

Relatora

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas



Assinado Digitalmente por: HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Data: 2023.09.15 09:33:55 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 100841-7/2023. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 8257a705-a049-4ace-b0c9-0841a1f3fec8
Local: TCERJ

Assinado Digitalmente por: ANDREA SIQUEIRA MARTINS
Data: 2023.09.15 08:24:13 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 100841-7/2023. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 8257a705-a049-4ace-b0c9-0841a1f3fec8
Local: TCERJ

VOTO GCS-2

PROCESSO: TCE-RJ Nº 100.841-7/2023

ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: PROPOSTA DE SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA

PROPOSTA DE SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA. EXIGÊNCIA DE AMOSTRAS OU PROVA DE CONCEITO. REITERADAS DECISÕES DESTES TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE O TEMA. PRINCÍPIOS DA AMPLA PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES, JULGAMENTO OBJETIVO, ISONOMIA E PUBLICIDADE. PROPOSTA PERTINENTE COM A LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA. EMENDA AO PROJETO. ARQUIVAMENTO.

Trata este administrativo de proposta de edição de novo enunciado de Súmula de Jurisprudência formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE em razão de reiteradas decisões deste Tribunal de Contas com o mesmo escopo e de idêntico conteúdo, nos termos do art. 126 do Regimento Interno desta Corte.

Segue abaixo transcrito o texto do enunciado sugerido pela Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE:

“O edital que requeira prova de conceito ou apresentação de amostras deve:

- (i) restringir esse procedimento ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar;
- (ii) conter roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, bem como os critérios de aceitação;
- (iii) fixar prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante;
- (iv) estabelecer a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do

local da realização do procedimento e do resultado de cada avaliação; e (v) definir a possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento.”

Para embasar sua proposição, a especializada destacou em sua instrução diversos julgados desta Corte de Contas. Veja-se, a seguir, tabela elaborada pela equipe técnica que reúne dados destes precedentes, cujas respectivas cópias foram acostadas ao presente feito¹, em consonância com o disposto nos incisos I e II do art. 127 do RITCERJ²:

234.375-3/2022 (Representação, Decisão Plenária de 16.12.2022)
220.519-1/2022 (Representação, Decisão Plenária de 31.08.2022)
222.602-8/2022 (Representação, Decisão Plenária de 31.08.2022)
208.088-4/2022 (Representação, Decisão Plenária de 01.08.2022)
200.783-0/2022 (Representação, Decisão Plenária de 23.05.2022)
251.384-5/2021 (Representação, Decisão Plenária de 09.02.2022)
225.896-0/2021 (Representação, Decisão Plenária de 31.01.2022)
222.938-3/2021 (Representação, Decisão Plenária de 23.08.2022)
227.795-2/2020 (Representação, Decisão Plenária de 14.12.2022)
221.169-0/2019 (Representação, Decisão Plenária de 15.06.2022)
100.431-5/2018 (Representação, Decisão Plenária de 15.03.2022)
104.719-1/2017 (Representação, Decisão Plenária de 28.09.2022)

Além do significativo quantitativo de julgados, a Instância Técnica, nos termos do art. 126, inc. I e II do RITCERJ³, destacou a **inquestionável relevância do**

¹ Documento Anexado: CompiladoDecisões.pdf

² Art.127. A proposta de edição, revisão ou restabelecimento de enunciado de súmula deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - decisões reiteradas que fundamentam a proposta, com identificação da espécie e número de cada processo em que foram prolatadas;

II - o inteiro teor das decisões e respectivas datas de julgamento, assim como a sua publicação no Diário oficial;

³ Art.126. A proposta de edição de enunciado de súmula levará em consideração:

I - a existência de reiteradas decisões, com entendimento uniforme, acerca do assunto a ser sumulado, em matéria da competência constitucional e legal relacionada ao controle externo;

tema, porquanto relacionado à regularidade dos certames licitatórios, notadamente no que tange à preservação dos princípios da ampla competitividade, da isonomia e do julgamento objetivo⁴.

É o relatório.

Inicialmente, destaco que a Deliberação TCE-RJ nº 287 de 25 de janeiro de 2018, que até então regulamentava a gestão da Jurisprudência e Súmulas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, foi revogada pela Deliberação TCE-RJ nº 338 de 08 de fevereiro de 2023, a qual aprovou o Novo Regimento Interno desta Corte.

Após analisar os precedentes destacados no relatório, bem como outros aqui não listados, entendo que o enunciado de súmula de jurisprudência proposto pela Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE reflete o posicionamento do Plenário deste Tribunal de Contas acerca do tema.

Transcrevo, a título exemplificativo, trecho do voto proferido em Sessão Plenária de 09.02.2022 nos autos do Processo TCERJ 251.384-5/2021, de minha relatoria, no qual foram estabelecidos, em consonância com a jurisprudência sobre a matéria, certos parâmetros a serem atendidos pela Administração em caso de exigência de amostra ou prova de conceito no decurso de procedimento licitatório:

Neste cenário, caminhou bem a jurisprudência acerca da matéria ao estabelecer certos parâmetros, de modo a legitimar exigências desse jaez, tais como:

II - a relevância do tema, que poderá ser aferida, entre outros aspectos, através da:

- a) constatação de repetição de demandas sobre a matéria ou de irregularidades verificadas em processos de fiscalização;
- b) abrangência e repercussão da matéria e seus efeitos para a Administração Estadual ou Municipal;
- c) o alcance social da matéria a ser sumulada.

⁴ artigo 3º, caput, e art. 40, inciso VII, da Lei 8.666, de 1993; artigo 5º, caput, da Lei 14.133, de 2021; e artigo 37, caput, e inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

- (a) ser exigida do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, e não para efeitos de habilitação, uma vez que a apresentação de amostra importa em custos que pode desestimular a participação no certame⁵;
- (b) prazo suficiente para a entrega de amostras e respectivos laudos técnicos pelo licitante, em reverência aos princípios da isonomia e razoabilidade;
- (c) possibilidade de acompanhamento do procedimento de avaliação da amostra por quaisquer interessados, em deferência ao princípio da transparência;
- (d) forma de divulgação do período e do local da realização do procedimento de avaliação de amostras e do resultado de cada avaliação, em respeito ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, CRFB), bem como,
- (e) roteiro/quesitos de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra e, consequentemente, da proposta do licitante, em deferência ao princípio do julgamento objetivo (art. 3º, *caput*, L. 8.666/1993).

Em breve contextualização sobre o tema, cumpre ressaltar que não há na Lei Federal nº 8.666/1993 e, bem assim, na legislação do Pregão (Lei nº 10.520/02), expressa previsão acerca da possibilidade de exigência de amostras ou prova de conceito no decurso de procedimento licitatório.

Todavia, a ausência de expressa disposição legal, há muito, não constitui obstáculo à exigência de amostras em Pregões ou em modalidades regidas pela Lei 8.666/93, na medida em que tal providência tem se mostrado útil à garantia da qualidade e eficiência das contratações de fornecimento de bens⁶.

Digno de registro que, atento à jurisprudência acerca da matéria, o legislador ordinário fez incluir, expressamente, nos artigos 17, §3º, 41, inc. II, parágrafo único e 42, §§ 2º e 3º, a possibilidade da exigência de amostras/prova de conceito, vejamos:

⁵ Neste sentido, confira-se o enunciado de Súmula TCU nº 272, *in verbis*: “No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.”

⁶ Importa notar, que o artigo 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, estabelece que um dos procedimentos observados durante o processamento de uma licitação é a verificação da conformidade da proposta com os requisitos do edital, que é o principal objetivo da avaliação de amostra, na medida em que se propõe a avaliar o produto ofertado na proposta.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

IV - de julgamento;

[...]

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

[...]

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

[...]

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

[...]

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

[...]

§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.

§ 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital.

A despeito de a Lei 14.133/2021 prever a possibilidade de se exigir, em editais de licitação, a apresentação de amostras ou prova de conceito do objeto licitado, aludidas disposições legais - embora representem significativo avanço em relação às Leis 8.666/1993 e 10.520/02 - dispõem, tão somente, sobre a quem será dirigida e o momento da apresentação e respectiva análise das amostras, nada dispondo sobre os parâmetros a serem observados à título de salvaguarda dos

princípios do julgamento objetivo, isonomia e da publicidade.

Assim, o e. Plenário desta Corte, alinhado ao entendimento do TCU acerca do assunto em foco, vem determinando a retificação de instrumentos convocatórios que destoem das balizas acima apontadas (Processo TCERJ 251.384-5/2021), como se verifica, v.g., na decisão plenária de 22.06.2020, prolatada nos autos do processo TCE/RJ nº 213.651-0/2020⁷.

No mesmo sentido, confira-se alguns arestos da Corte Federal de Contas:

A exigência de apresentação de ensaios técnicos por parte de todos os licitantes, como requisito de habilitação técnica, não encontra amparo no rol do art. 30 da Lei 8.666/1993. As exigências de habilitação técnica devem se referir ao licitante, não ao objeto do certame, e **não podem onerar o licitante em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato** (Súmula TCU 272).

(Acórdão 1624/2018 – Plenário | Relator BENJAMIN ZYMLER)

Na fase de habilitação, é ilegal a exigência de laudos de ensaios técnicos para comprovação de qualidade de insumo ou produto. Desde que previsto no instrumento convocatório, na fase de propostas a Administração pode exigir, do **licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, em prazo razoável e suficiente** para tal, a apresentação de amostra do produto ou insumo, acompanhada dos laudos técnicos necessários a comprovar a qualidade do bem a ser fornecido. (Acórdão 538/2015 – Plenário / Relator: AUGUSTO SHERMAN)

É possível a exigência de laudos para comprovação da qualidade do objeto licitado, desde que (i) **haja previsão no instrumento convocatório**; (ii) **sejam exigidos apenas na fase de julgamento das propostas e do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar**; e (iii) **seja estabelecido prazo suficiente para a obtenção dos laudos**.

(Acórdão 1677/2014 – Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

Em licitações que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, **deve ser viabilizado o acompanhamento dessas etapas a todos licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade**.

(Acórdão 1823/2017-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

Havendo exigência de amostras, é imprescindível que o **detalhamento dessa obrigação esteja contido no edital da licitação, com a devida especificação dos critérios objetivos para avaliação da amostra apresentada pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar**, em observância ao art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993.

(Acórdão 1491/2016-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)

⁷ Na citada decisão foi determinada a **ampliação do prazo para a apresentação de amostras, de forma suficiente e razoável, de modo a assegurar a ampla participação de licitantes, em atendimento aos princípios da isonomia, razoabilidade e competitividade do certame**, previstos no art. 37 da CRFB/1988 c/c o art. 3º da Lei nº 8.666/1993. No mesmo sentido, confira-se a decisão plenária de 22.03.2021 prolatada nos autos do processo TCERJ 224.872-5/2020.

Em caso de exigência de amostra, o **edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir**. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes.

(Acórdão 529/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

Desta forma, tendo em vista que não há polêmica sobre a matéria no âmbito desta Corte de Contas, sendo prolatadas reiteradas decisões que estão de acordo com a legislação de regência, bem como com a jurisprudência do TCU, e considerando a relevância do tema, estou de acordo com a aprovação do enunciado proposto pela Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE.

Nada obstante, apesar de considerar preenchidos os requisitos para edição do presente Projeto de Súmula, com intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do Enunciado, proponho uma emenda, na forma do artigo 131 da Deliberação TCE-RJ nº 338 de 02 de fevereiro de 2023.

Neste sentido, cumpre ponderar que a análise das amostras ou prova de conceito não pode se dar de forma subjetiva pela Administração. O instrumento convocatório deve prescrever todos os critérios e condições para que a amostra seja aprovada. Além disso, à luz da disciplina legal das licitações públicas, **tanto a apresentação quanto a avaliação da amostra ou prova de conceito devem estar pautadas em critérios objetivos, devidamente especificados no instrumento convocatório**, visando garantir a observância do princípio do julgamento objetivo, na esteira da jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

Diante desse contexto, considero necessária a inclusão da expressão “com a devida especificação dos critérios objetivos para apresentação e avaliação” no item (ii) do Enunciado apresentado pela SGE. Por isso, sugiro, em relação ao Enunciado, a seguinte redação:

“O edital que requeira prova de conceito ou apresentação de amostras deve: (i) restringir esse procedimento ao licitante classificado

provisoriamente em primeiro lugar; (ii) conter roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, com a devida especificação dos critérios objetivos para apresentação e avaliação; (iii) fixar prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante; (iv) estabelecer a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento e do resultado de cada avaliação; e (v) definir a possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento”.

Diante de todo o exposto, e uma vez presentes os requisitos previstos no art. 126 do Regimento Interno do TCE-RJ,

VOTO:

I. Pela **APROVAÇÃO PARCIAL** do Enunciado de Súmula de Jurisprudência proposto pela Secretaria Geral de Controle deste Tribunal de Contas, pelo que apresento EMENDA no texto sugerido, nos moldes do art. 131 da Deliberação nº 338/23, consolidando o Enunciado da seguinte forma:

O edital que requeira prova de conceito ou apresentação de amostras deve: (i) restringir esse procedimento ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar; (ii) conter roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, com a devida especificação dos critérios objetivos para apresentação e avaliação; (iii) fixar prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante; (iv) estabelecer a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento e do resultado de cada avaliação; e (v) definir a possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento.

II. Pela **DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES** deste Tribunal para que adote as providências administrativas cabíveis, nos termos do art. 133 do Regimento Interno deste Tribunal, e

III. Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GCS-2,

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 07/08/2019
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M-002)

Processo: TC-014019.989.19-3.

Representante: Nadilson de Souza Junior.

Representada Prefeitura Municipal de Franco da Rocha.

Responsável pela Representada: Francisco Daniel Celeguim de Moraes – Prefeito.

Assunto: Representação em face do edital do Pregão Presencial nº 022/2019, processo nº 5794/2019, do tipo menor preço global, promovido pela Prefeitura Municipal de Franco da Rocha, objetivando a contratação de empresa especializada em licenciamento de uso de solução informatizada de gestão pública, contemplando licenças de uso, serviços de implantação, treinamento para capacitação de pessoal técnico da Prefeitura, conforme especificações e demais exigências contidas no anexo I do edital.

Valor estimado: R\$ 2.022.000,01.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Advogados: Patricia Paranhos (OAB/SP 395.359); Paulo Sergio Mancz (OAB/SP 262.182); Edison Pavão Junior (OAB/SP 242.307); Joziane Oliveira (OAB/SP 303.747).

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICENÇA DE SOFTWARE. VISITA TÉCNICA. PROVA DE CONCEITO APÓS A SESSÃO DO PREGÃO. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS. ORÇAMENTO ESTIMATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. V.U.

1. O edital deve dispor sobre o período em que as interessadas poderão realizar a visita técnica, ainda que facultativa; 2. É restritiva a designação de prova de conceito e apresentação de softwares pela licitante vencedora poucos dias após sessão pública do pregão e a exigência de demonstração de todas ou a quase totalidade das funcionalidades previstas no termo de referência.

MÉRITO

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representação formulada por **NADILSON DE SOUZA JUNIOR** em face do edital do Pregão Presencial nº 022/2019, processo nº

5794/2019, do tipo menor preço global, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCO DA ROCHA**, objetivando a contratação de empresa especializada em licenciamento de uso de solução informatizada de gestão pública, contemplando licenças de uso, serviços de implantação, treinamento para capacitação de pessoal técnico da Prefeitura, conforme especificações e demais exigências contidas no anexo I do edital.

1.2. O Representante se insurge contra o edital apontando uma série de impropriedades que entende prejudicar a formulação de propostas e restringir a ampla competitividade, a saber:

1.2.1. Imprecisão acerca do período para realização de visita técnica, previsto no subitem 7.2 “c” (*“A visita técnica, para as empresas que optarem por realizar, deverá ser realizada por profissional da licitante, devida mente identificado, entre os dias xx/xx e xx/xx, devendo ser agendada com o Pregoeiro, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas, no horário de 08 às 12 h, indicando o nome do profissional que será designado para realizar a visita”*);

1.2.2. Excessos na prova de conceito, que requer o *“atendimento de 100% dos itens tecnológicos descritos no item 1 do termo de referência”, “atendimento de no mínimo 80% das funcionalidades, módulos ou sistemas exigíveis em plataforma web e assim já identificados no item 2 do termo de referência, por sistema licitado” e “atendimento de no mínimo 80% (oitenta por cento) das demais funcionalidades, módulos ou sistemas, descritas no item 2 do termo de referência, por sistema licitado, e que poderão ser apresentados tanto em plataforma web como em desktop”*;

1.2.3. Falta de razoabilidade na fixação do prazo para realização da prova de conceito, entendendo que deve ser previsto prazo suficiente para que as empresas participantes possam se organizar quanto ao deslocamento do pessoal envolvido na demonstração”;

1.2.4. Exigência de “*Sistema Gerenciador de Banco de Dados Microsoft SQL SERVER 2008, instalado sobre Microsoft Windows Server 2008 R2 Standard*”, sem qualquer justificativa técnica para possibilidade de utilização de outros sistemas existentes no mercado, como “*PostGReSQL*” e “*MySQL*”.

1.3. Nestes termos, requereu o representante fosse concedida a liminar de suspensão do procedimento licitatório, e, ao final, o acolhimento das impugnações, com a determinação de retificação do ato convocatório.

1.4. As impugnações anotadas pelo Autor que apontavam exigência excessiva de requisitos da prova de conceito e requisição de marca específica do sistema gerenciador de banco de dados forneceram indícios suficientes de contrariedade ao preceito do artigo 3º, da Lei 8.666/93, com possível prejuízo à atividade de formulação de propostas.

Não obstante as insurgências apresentadas pelo Representante, requisitei da Prefeitura que informasse de que modo foi elaborado o Termo de Referência do Sistema Integrado de Gestão Pública que pretende contratar, além de identificação do(s) profissional(is) da Municipalidade responsável(is) pela sua concepção e a maneira como foram criadas as características do objeto em questão, inclusive quanto a seleção dos cerca de 30 módulos de funcionalidades, a fim de agregar elementos importantes à cognição da insurgência do representante, especialmente aqueles afetos à fase de planejamento da contratação e concepção do objeto.

Requisitei ainda que a Municipalidade: 1) esclarecesse se o prazo de 8 dias úteis seria suficiente para formulação de propostas, ante o extenso conteúdo do Termo de Referência (114 páginas); 2) apresentasse as cotações e pesquisas de preços que conduziram à apuração do orçamento estimativo de R\$ 2.022.000,01; e 3) demonstrasse que o objeto, embora congregue cerca de 30 módulos de sistemas e serviços secundários, se enquadra na classificação de bens e serviços comuns, licitáveis pela modalidade pregão.

1.5. Verificada, portanto, a existência de questões suficientes para a intervenção desta Corte e, na medida em que a data designada para o recebimento das propostas, 14/06/2019, não propiciaria a submissão da matéria ao Tribunal Pleno, nos termos do que dispõe o Parágrafo único do Artigo 221 do Regimento Interno desta Corte, por decisão publicada no DOE de 13/06/2019, determinei a suspensão do andamento do certame, bem como fixei o prazo máximo de **05 (cinco) dias** à **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCO DA ROCHA** para a apresentação de suas alegações e justificativas às insurgências constantes das representações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

As medidas preliminares foram referendadas pelo Plenário na sessão de 19/06/2019.

1.6. Notificada, a Prefeitura apresentou os documentos e as justificativas que considerou pertinentes, sustentando a conformidade do ato convocatório.

1.7. A **Assessoria Técnica de Engenharia** considerou procedentes as insurgências incidentes sobre os excessos relativos à prova de conceito e quanto à falta de indicação do período em que as visitas técnicas poderiam ser efetuadas pelas licitantes interessadas.

Por outro lado, considera aceitável o prazo de 2 (dois) dias úteis após encerrada a fase de lances para que a detentora da melhor proposta submeta os softwares ofertados à prova de conceito e verificação de conformidade, bem como justificada a exigência de Sistema Gerenciador de Banco de Dados Microsoft SQL Server 2008.

A ilustre **Chefia de ATJ** ratificou o parecer da unidade especializada no sentido da **procedência parcial** da Representação.

1.8. O d. **Ministério Público de Contas** divergiu da conclusão da ATJ – Engenharia em relação ao prazo fixado para a prova de conceito. Reconhece a necessidade de ampliação do período em questão por considerar curto o período estimado para a preparação das customizações necessárias, a organização dos equipamentos e da equipe, bem como o necessário deslocamento ao município.

Quanto às demais insurgências da representação, acompanhou as conclusões da Assessoria Técnica especializada.

Ponderou que o serviço contratado pode ser enquadrado como “comum”, licitável por pregão.

Porém, em função do expressivo valor estimado da contratação e da significativa quantidade de módulos e funcionalidades, entende necessária recomendação para que seja definido prazo razoável para confecção e apresentação de propostas exequíveis para incremento da competitividade.

Reconhece a necessidade de revisão do orçamento básico, em função de ter a Municipalidade se baseado unicamente na pesquisa de preços junto a três fornecedores.

Conclui pela **procedência parcial** da representação.

1.9. O Senhor **Secretário-Diretor Geral** manifestou-se pela **procedência parcial** das insurgências, na mesma linha de posicionamento orientada pela Assessoria Técnica especializada.

É o relatório.

TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 07/08/2019
TC-014019/989/19-3

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO

2.1. Trata-se de representação formulada por **NADILSON DE SOUZA JUNIOR** em face do edital do Pregão Presencial nº 022/2019, processo nº 5794/2019, do tipo menor preço global, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCO DA ROCHA**, objetivando a contratação de empresa especializada em licenciamento de uso de solução informatizada de gestão pública, contemplando licenças de uso, serviços de implantação, treinamento para capacitação de pessoal técnico da Prefeitura, conforme especificações e demais exigências contidas no anexo I do edital.

2.2. A representação é parcialmente procedente.

2.3. Embora a visita técnica seja facultativa, faltou ao edital dispor sobre o período em que as eventuais interessadas poderão realizar a diligência para tomar conhecimento das condições locais para a prestação dos serviços.

2.4. É excessiva a exigência de demonstração, na prova de conceito, de 100% dos itens tecnológicos descritos no item 1 do termo de referência, 80% das funcionalidades, módulos ou sistemas exigíveis em plataforma web e assim já identificados no item 2 do termo de referência, por sistema licitado, e 80% das demais funcionalidades, módulos ou sistemas, descritas no item 2 do termo de referência.

A Prefeitura deve reduzir o percentual de funcionalidades que serão apresentadas na demonstração do sistema oferecido pela vencedora aos parâmetros mínimos para verificação das condições essenciais para a

prestação dos serviços, notadamente por se tratar de um objeto descrito em um extenso Termo de Referência.

2.5. Considero, na linha de entendimento do d. Ministério Público de Contas, exíguo o prazo de 2 (dois) dias úteis após encerrada a fase de lances para que a detentora da melhor proposta submeta os softwares ofertados à prova de conceito e verificação de conformidade.

Embora se trate da aquisição de produto já desenvolvido e disponível no mercado, sujeito apenas a pequenas customizações e parametrizações, segundo avaliação da Assessoria Técnica, a ampliação do prazo para a realização da prova de conceito não traz prejuízos à Administração e tende a neutralizar ou, ao menos, reduzir o desestímulo que o cronograma estruturado no edital impõe à ampla disputa.

Mais uma vez oportuno insistir que se trata de objeto que, embora seja comum para efeito de enquadramento na modalidade pregão, apresenta composição e caracterização extensas, está descrito em um Termo de Referência de mais de cem páginas, o que afasta qualquer condição de simplicidade.

Como bem ponderou o d. *Parquet* de Contas:

“Mesmo que a Administração promova a adequação dos percentuais de funcionalidade a serem demonstradas, ainda assim a licitante vencedora teria que suportar as customizações necessárias, a organização dos equipamentos e da equipe e o deslocamento, tudo no curto prazo de 2 (dois) dias.”

Portanto, deverá a Municipalidade ampliar o prazo para que a detentora da melhor proposta submeta os softwares ofertados à prova de conceito e verificação de conformidade, visando o incremento da competitividade.

2.6. Por outro lado, a exigência de Sistema Gerenciador de Banco de Dados Microsoft SQL Server 2008 conta com justificativas técnicas acolhidas pelos órgãos técnicos e o Ministério Público de Contas, sendo de rigor o reconhecimento da improcedência da impugnação aduzida sobre este ponto.

A requisição está associada à configuração do banco de dados já utilizado pela Prefeitura, sendo descabido expor a Administração à necessidade de reestruturações e adequações na hipótese de uma possível substituição por outros sistemas existentes no mercado.

2.7. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação e determino à **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCO DA ROCHA** que, caso deseje prosseguir com o certame, que reformule o edital, de forma a: **1)** dispor sobre o período em que as eventuais interessadas poderão realizar a visita técnica; **2)** reduzir o quantitativo de funcionalidades que serão apresentadas na demonstração do sistema oferecido pela vencedora; **3)** ampliar o prazo para que a detentora da melhor proposta submeta os softwares ofertados à prova de conceito e verificação de conformidade.

A reformulação do edital é, portanto, medida que se impõe, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, após o trânsito em julgado, archive-se o procedimento eletrônico.

Dimas Ramalho
Conselheiro