



Rua Pernambuco, 1077 - 7º andar
Funcionários
CEP: 30130-151
Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 (31) 3194-7700
Escritórios: SP / RJ / DF / PE

Ao Ilustríssimo Senhor
Pregoeiro

Comissão de Licitações da Prefeitura Municipal de Volta Redonda
Prefeitura Municipal de Volta Redonda/RJ

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PROCESSO LICITATÓRIO EDITAL DE
CHAMAMENTO PÚBLICO Nº. 015/2019 - PMVR.

Comissão de Licitações,

ZETRASOFT LTDA, pessoa jurídica de direito privado, situada à Rua Pernambuco, nº 1077, 2º, 7º e 8º andares, bairro Funcionários, Belo Horizonte/MG, CEP 30.130-155, inscrita no CNPJ/MF nº 03.881.239/0001-06, por seu advogado que a esta subscreve, vem respeitosamente, **APRESENTAR IMPUGNAÇÃO** aos termos e anexos do Edital do processo licitatório mencionado na epígrafe, que adiante especifica, o que faz na conformidade seguinte:

I - DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, é de assinalar que a presente impugnação é tempestiva, intentando que a data fixada para o credenciamento será dia 01 de agosto de 2019 (quinta-feira), em observância a Lei de Licitações 8666/93:

"Art 41 (...)

(...)

§ Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciaram esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso."

Portanto, esse pedido é tempestivo sem incorrer em preclusão, vez que impetrado dentro do prazo legal - ou seja, em até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para o credenciamento.

II – DOS FATOS E FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

a) DA MODALIDADE, TIPO DE LICITAÇÃO E CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Ao instaurar um processo licitatório, a Administração Pública possui um rol legal de modalidades de procedimento específicas para cada caso do processo de compras do órgão.

Como cerne à Administração Pública, a Constituição Federal, no *caput* do artigo 37, determinou que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)

Hely Lopes Meirelles define o princípio constitucional da eficiência como:

(...) o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração. (MEIRELLES, 2002).

Em suma, é dever da Administração Pública, não somente respeitar a legislação, mas também **escolher o procedimento mais eficiente para obtenção de seu objeto**, da melhor forma possível, sempre perseguindo o interesse público.

Desta feita, primeiramente, temos que a Prefeitura Municipal de Volta Redonda está realizando um procedimento licitatório para a “*convênio com empresa especializada no fornecimento de solução de software para gestão e operacionalização de consignados no âmbito dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de Volta Redonda, compreendendo o direito de uso gratuito do licenciamento de sistema eletrônico, via internet, de **Reserva de Margem e Controle de Consignações**, com desconto em folha de pagamento visando realizar a gestão das consignações em folha de pagamento do município de Volta Redonda*”. Portanto, trata-se do processo de **contratação da prestação de serviços de uma empresa especializada**, que possa disponibilizar um sistema online complexo para atender às suas necessidades de gestão de

margem e controle de consignações. Ocorre que, de acordo com as disposições deste instrumento convocatório, o critério de julgamento da empresa vencedora será a sorte (sorteio), em detrimento da especialização e experiência da empresa.

A capacidade de prestação de um serviço excelente e segura pela empresa que vencerá a licitação pouco importa, esquecendo-se da preciosidade das informações que trafegarão pelo sistema almejado, que se tratam de dados financeiros de seus servidores e de suas consignações facultativas, bem como sobre a margem disponível desses servidores – um prato cheio às Instituições Financeiras, dispostas a tornar a vida do servidor com disponibilidade de margem um verdadeiro inferno, na oferta incansável de empréstimos e “condições”.

Dentre as diversas modalidades de licitações regulamentadas pelo ordenamento jurídico, o Chamamento Público não faz parte do rol especificado na Lei 8666/93. Isso porque, na verdade, o chamamento público não é uma licitação pública. É um procedimento semelhante, que possui características e princípios similares às licitações.

O Chamamento Público possui uma legislação própria, a Lei 13.019/14. O art. 2º inciso XII da citada Lei assim preleciona:

Art. 2º

(...)

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

Assim, o Chamamento Público trata-se de uma modalidade simplista para contratação de uma empresa parceira (Organização da Sociedade Civil).

Ora, como já mencionado o objeto do Chamamento Público é o “*convênio com empresa especializada no fornecimento de solução de software para gestão e operacionalização de consignados no âmbito dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de Volta Redonda, compreendendo o direito de uso gratuito do licenciamento de sistema eletrônico, via internet, de Reserva de Margem e Controle de Consignações, com desconto em folha de pagamento visando realizar a gestão das consignações em folha de pagamento do município de Volta Redonda*”. Resta claro que o Chamamento Público não pode ser utilizado na presente

contratação por inegável complexidade técnica ou dependentes de tecnologia sofisticada. Assim, mesmo se a Administração Pública optar por realizar a modalidade de Chamamento, a mesma deverá utilizar critérios técnicos para o julgamento da empresa conveniada, e não recorrer simplesmente ao sorteio.

O software oferecido possui, ainda, natureza predominantemente intelectual, que o torna incompatível com a modalidade, nos termos do Art. 46 da Lei 8666/93, para os quais exige-se a realização de procedimento licitatório nos tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço".

O certame não visa, ainda, unicamente a aquisição de um software; o que o Município de Volta Redonda busca é a contratação de empresa especializada que implemente, gere e administre referido software, tratando-se, dessa forma, de uma 'obrigação mista complexa', que envolve a aquisição e a prestação de serviços diversos, de modo que incompatível com o objeto estrito de um Chamamento Público. Com efeito, no certame em questão, a empresa contratada responsável pela customização do software de acordo com as rotinas e necessidades próprias do Órgão, bem como pelo oferecimento de suporte técnico, treinamento de servidores e demais serviços vinculados ao gerenciamento e manutenção do sistema.

Desse modo, a escolha da modalidade para a contratação do objeto discriminado no Edital se mostra completamente incompatível com as características e as finalidades do referido procedimento de seleção, de forma que necessária a alteração do Edital para posterior adequação do certame à modalidade legalmente admissível para o objeto delimitado.

Com efeito, o Edital de Chamamento Público nº. 015/2019 não aparenta se preocupar com requisitos de qualificação indispensáveis para a prestação dos serviços de gerenciamento de margem de crédito, tais quais: a experiência prévia das empresas, as certificações de níveis de segurança e de funcionalidades do sistema que demonstrem a capacidade efetiva da empresa de lidar com a complexidade técnica própria dos serviços objetos da presente licitação e com as particularidades de um sistema de folha de pagamento, bem como a capacidade do software de trabalhar com um número elevado de servidores e de acessos ao sistema, sem os quais não há como se verificar a qualificação dos participantes – e, consequentemente, com a vantajosidade real da proposta para a Administração Pública.

Diante do exposto, impossível enquadrar o objeto desta licitação na qualificação de "bens e serviços comuns". A contratação em comento não é uma simples aquisição de um produto de TI, mas de uma **empresa que prestará um serviço individualizado de acordo com as necessidades particulares e peculiares do Município de Volta Redonda e ofertará um software que trará agilidade e eficácia à toda a prestação de serviços especializada que o objeto da licitação requer.**

Assim, resta claro que o objeto licitado não se enquadra na definição de "bens e serviços comuns". Neste diapasão, vejamos jurisprudência que se encaixa perfeitamente ao caso:

"Por ocasião da prolação do recente Acórdão 2.471/2008 – Plenário, da relatoria do próprio Ministro Benjamin Zymler, a questão foi finalmente pacificada, e esta Corte adotou o posicionamento pela obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para contratação de bens e serviços de informática considerados comuns, salvo se forem de natureza predominantemente intelectual, vez que, para estes, o art 46 da 8.666/93 exige licitação do tipo 'melhor técnica' ou 'técnica e preço' (incompatível com o pregão)" – Acórdão 237/209, Plenário, declaração de Voto Min. Augusto Sherman.

Trata-se de um sistema de natureza predominantemente intelectual nos mesmos moldes do julgamento do Ministro Augusto Sherman, tanto que o INPI - Instituto de Propriedade Intelectual – concedeu aos detentores de cada sistema um certificado de Propriedade Intelectual, corroborando com a unicidade de cada um. Unicidade esta que, além de distingui-los, torna-os totalmente diferentes em seus requisitos funcionais.

Ainda sobre os fatores demonstradores das unicidades de cada sistema, e como são serviços complexos, a FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bacos, encomendou à KPMG, sob a ótica técnica e de governança, um trabalho para ser realizado através de extensa e rígida auditoria com o fim de criar um ranking entre as empresas processadoras de margens consignáveis, de forma a permitir aos contratantes destes serviços poder estabelecer uma diferenciação através das notas atribuídas a cada uma sobre a qualidade e entrega do produto, incluindo critérios de segurança. Cada sistema auditado possuiu uma nota distinta, sejam de critérios de segurança, governança ou de *compliance*. Essa auditoria – que já fora concluída e que a empresa impugnante apresentou uma das melhores notas entre seus concorrentes – é prova cabal que cada sistema possui uma complexidade única e que nem todos atenderiam da mesma forma os preceitos, não sendo comuns.

Destarte, não sendo serviço comum, não se cabe o processo licitatório na modalidade Chamamento Público, principalmente com critério de julgamento o sorteio.

Concomitantemente, Marçal Justin Filho dita que há três grupos diversos no tocante a bem e serviço comum. Um deles é a certeza negativa absoluta, configurando "caso de não adoção da modalidade de pregão para licitar, pois os bens ou serviços demandariam de certas especificidades e especialidades não oferecidas corriqueiramente no mercado".

Desta feita, Insistindo no Chamamento Público com critério de julgamento o sorteio, **a Prefeitura ABRE MÃO da escolha da melhor empresa especializada para prestar o mencionado serviço, infringindo o princípio constitucional da eficiência e deixando de lado a escolha do melhor sistema disponível tecnicamente para disputar sobre preços a serem repassados a mesma.**

A Administração Pública poderia até escolher a modalidade de Chamamento Público, contudo com critério de julgamento que avaliasse o maior número de itens técnicos, como foi realizado, por exemplo, na Prefeitura do Estado de São Paulo (Doc. anexo).

Perseguir o bem da coletividade e o interesse público não é poder discricionário da Administração, mas um *dever constitucional*, procurando sempre estabelecer a melhor forma de contratação dos serviços que necessita. Em respeito a isso, a Administração **deverá** levar em consideração o **FATOR TÉCNICO em detrimento de qualquer outro** para que seja capaz de escolher o melhor sistema que atenderá ao órgão, *a fim de não prejudicar a Prefeitura, todos os seus servidores e, conseqüentemente, as Instituições Financeiras Consignatárias*, por contratar um sistema ineficiente, com critério de julgamento baseado em sorteio.

b) DA EXIGÊNCIA DE MANTER EM VOLTA REDONDA ESTRUTURA, CONFORME ANEXO IV

O edital, ao **exigir uma estrutura de suporte técnico telefônico e via web, já assegura todo o suporte técnico necessário** para a solução de dúvidas dos servidores, consignatárias e gestores do Município de Volta Redonda. Ademais, ainda exige da contratada um treinamento completo do sistema licitado para os seus gestores ficarem aptos para sua utilização.

A infraestrutura em Volta Redonda não garante que as partes serão melhor atendidas. Com o avanço tecnológico atual, diversas empresas estão migrando do suporte físico

para o atendimento virtual e/ou telefônico. A referida alteração não ocasiona nenhuma queda da qualidade do suporte, **ao contrário gera um atendimento eficiente e ágil, os problemas são resolvidos em menor espaço de tempo e sem necessitar de um deslocamento até o local físico.** Um exemplo claro é o do setor bancário, inúmeras agências foram fechadas, pois diversos serviços são restritos a central de atendimento e a assistência via internet, aplicativos.

Necessário destacar que a Impugnante atua, com sucesso, em várias unidades da Federação, utilizando canais de atendimento telefônico e virtual, conforme pode ser comprovado através do Convênio da ZETRASOFT com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG, Governo do Estado do Espírito Santo, Governo do Estado do Paraná, dentre outros.

Pelo exposto torna-se desnecessária a exigência de uma estrutura presencial, conforme exigência do Anexo IV. Ilustre-se declaração do Anexo IV:

*Declaramos, sob as penas da lei, que a empresa/ pessoa física
....., participante do
Credenciamento nº 015/2019, realizado pela Central Geral de Compras
do Município de Volta Redonda, Processo nº 1455/2019, **manterá, em
Volta Redonda, durante a vigência contratual, instalações,
aparelhamento e pessoal técnico adequado** e disponível para a
realização do objeto do Credenciamento*

**Afinal, já há dois meios de suporte a todos os interessados, que
funcionário durante todo o horário comercial e um treinamento aos gestores indicados pela
Prefeitura.** Além de desnecessário, especialmente pelo fato de que o interesse público foi devidamente suprido, a imposição de um atendimento presencial acarreta uma elevação considerável no custo que as empresas teriam com o seu cumprimento, o que vai de encontro à Modalidade de Licitação eleita e a ausência de ônus da Administração.

Afinal, deverá ser disponibilizado equipamento tecnológico, contratação de pessoal especializado, treinamento de nova equipe, entre demais gastos. Com todo este dispêndio financeiro, o custo de operação se eleva sem necessidade e de **forma que inviabiliza a operação de qualquer Contratada na Prefeitura Municipal de Volta Redonda.**

Um dos princípios presentes no Direito Administrativo Brasileiro é o Princípio da Razoabilidade, correlacionado ao princípio constitucional da proporcionalidade, que veta a Administração Pública que realize exigências desnecessárias ou desproporcionais com as necessidades do poder público.

Bulos (2010, p. 666), defende que:

O princípio da razoabilidade, proporcionalidade, ou proibição do excesso é o vetor por meio do qual o intérprete busca a adequação, a racionalidade, a idoneidade, a logicidade, o bom-senso, a prudência e a moderação no ato de compreender os textos normativos, eliminando o arbítrio e o abuso de poder. [...] os americanos usam o qualificativo razoabilidade; os alemães, proporcionalidade; os europeus, proibição do excesso. Todos esses termos são apropriados, pois computam ideia de prudência, sensatez, bom-senso, equilíbrio. Isso é o que interessa.

A jurisprudência é majoritária no entendimento de que exigências que ferem o princípio da razoabilidade são consideradas ilegais:

TRF-5 - Remessa Ex Officio REOMS 412670 PE 0012665-28.2005.4.05.8300 (TRF-5)

Data de publicação: 27/04/2010

*Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DESPROVIDA DE RAZOABILIDADE. ILEGALIDADE. 1. É desarrazoada, e, portanto, ilegal, a exigência contida no edital de que as empresas proponentes disponibilizem sala própria de atendimento no aeroporto, em licitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de passagens aéreas; 2. Nos dias de hoje as vendas de bilhetes são feitas pela internet, ocasião em que o comprador recebe o e-ticket, com o qual efetuará o check-in no balcão da companhia aérea quando for viajar. **A exigência em comento acarretaria, então, uma elevação desnecessária no valor das propostas, devido ao custo que as empresas proponentes teriam com a disponibilização da sala;** 3. Remessa oficial improvida.*

Em suma, a exigência de estrutura em Volta Redonda não é necessária para integral cumprimento da necessidade pública, que será devidamente suprida pelo atendimento web e telefônico. E torna-se ilegal por violação ao princípio da razoabilidade, ao encarecer o custo de operação tornando-o impraticável.

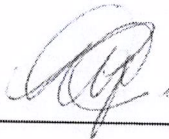
III – DOS PEDIDOS

Desta feita, requer a Impugnante que:

- 1- Seja dado provimento a esse Pedido de Impugnação ora apresentado, posto que preenche todos os requisitos para sua apresentação;
- 2- Seja **SUSPENSO** o **EDITAL** para julgamento desse Pedido de Impugnação;
- 3- Seja **DEFERIDO** o pedido de **CANCELAMENTO** deste certame, uma vez apontados e legalmente fundamentados todos os vícios e ilegalidades presentes;
- 4- Seja elaborado novo instrumento convocatório, em obediência à legislação no que concerne à escolha da modalidade licitatória, critérios técnicos de julgamento e sobre os outros temas aqui apontados.
- 5- Seja retirado do Edital a exigência de que a empresa vencedora deverá manter em Volta Redonda durante a vigência contratual instalações, aparelhamento e pessoal técnico, conforme Anexo IV.

Termos em que
Pede deferimento.

Belo Horizonte, 30 de julho de 2019.



ZETRASOFT LTDA.