



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

**REF: Pregão Eletrônico nº 11/2013.**

A empresa Az Tecnologia Ltda, inscrita no CNPJ/MF, sob o nº 04.759.978/0001-92, com sede no SIG Qd 03 Bl “C” Entrada 60, CEP 70.610-430, nesta Cidade de Brasília/DF, por intermédio de seu Diretor, que a esta subscreve, vem, respeitosamente perante V. Sa. apresentar IMPUGNAÇÃO ao EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 11/2013, pelos motivos de fato e de direito que passa a aduzir.

**I – EM RELAÇÃO ÀS RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS  
AO EDITAL**

---

Em momento que antecede o início do Pregão propriamente dito, foi facultado às licitantes que pretendem participar do certame, elaborar questionamentos em relação ao Edital.

As respostas encaminhadas pelo FNDE passam a ser, inequivocamente, parte integrante do Edital. Na jurisprudência do TCU é cediço que as respostas aos esclarecimentos apresentados tornam-se parte integrante do edital, *in verbis*:

39. **Não há dúvidas de que a resposta ao esclarecimento passa a fazer parte do edital de licitação.** No entanto, é jurisprudência dominante no TCU de que os atos convocatórios devem ser redigidos com clareza e precisão, sem obscuridades, inconsistências ou contradições, para assegurar a igualdade de condições para todos os concorrentes e em razão do disposto nos arts. 40, inciso I, e 44, §1º, da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 931/2009 – TCU – Plenário, 2377/2008 – TCU – 2ª Câmara e 1091/2010 – TCU – 1ª Câmara, dentre outros).

Iniciamos esta peça da impugnação trazendo a baila a questão do “esclarecimento” tornar-se parte integrante do Edital, porque identificamos uma situação que num desses “esclarecimentos” a autoridade competente revela

que nem todas as informações concernentes aos serviços licitados estavam dispostas no instrumento convocatório.

A resposta que deixa transparecer claramente este fato é a seguinte:

**Esclarecimento** 15/03/2013 12:22:00

2) A Vistoria Técnica não é obrigatório, mas caso façamos, haverá algum documento técnico que será entregue para empresa de forma a auxiliar na proposta, como informações de infraestrutura e atividades a serem executadas?

---

**Resposta** 15/03/2013 12:22:00

Sim. Todas as informações necessárias à formulação das propostas encontram-se nos anexos do Edital. Contudo, conforme está descrito no item VIII – Das Condições Gerais “VIII.3. Durante a vistoria, será colocado à disposição para conhecimento das Licitantes interessadas **o detalhamento do parque computacional e os cadernos contendo a descrição detalhada dos processos da Metodologia de Suporte a Serviços de TI do FNDE.** “ havendo necessidade de informações complementares, estas poderão ser sanadas durante a vistoria.

Ora, a descrição detalhada da Metodologia de suporte e serviços é fator primordial para a formulação das propostas. A omissão quanto a estas informações, ou revelar que somente as empresas que fizeram a vistoria poderão ter acesso a estas informações é fato que fere de morte o princípio da isonomia.

Podemos concluir que não existe no Projeto Básico a especificação detalhada, sequer superficial que descreva o ambiente tecnológico em que será executado o serviço pretendido pelo FNDE.

O ambiente tecnológico é o principal fator para definir e dimensionar os serviços a serem prestados, assim como, especificar os profissionais adequados para a execução dos serviços. O ambiente pode ser composto de **sistemas operacionais, sistemas de gerenciamento de banco de dados, linguagens de programação, sistemas de gestão de configuração, sistemas de controle e teste**, assim por diante. Além disso, o Edital deve especificar como deve ser o desenvolvimento das soluções, uma vez que a falta de definição de camadas, frameworks e metodologias podem acarretar em esforços não previstos para definição, construção e implantação por parte das empresas interessadas.

Lembro que a Lei 8.666/93, em suas diretrizes, estabelece que as especificações asseguram os melhores resultados (art. 6, IX) e a Instrução Normativa SLTI 04/2010 esclarece que deve haver um planejamento da contratação (art. 9) que permeie principalmente a Estratégia da Contratação, o qual é utilizado para definir os requisitos para o Termo de Referência (art. 17).

A descrição das plataformas a serem utilizadas para o exercício da prestação do serviço, a especificação da linguagem são questões fundamentais para que as licitantes possam adequar e dimensionar os recursos e a serem empregados e desta forma poderem elaborar a proposta de preços adequada.

A indefinição, ou melhor, a omissão do Edital em relação a este aspecto pode levar as licitantes a formularem propostas dispareas,, o que infringe flagrantemente os princípios da isonomia e da objetividade.

O “*detalhamento do parque computacional e os cadernos contendo a descrição detalhada dos processos da Metodologia de Suporte a Serviços de TI do FNDE*” deve ser objeto de item específico dentro do Projeto Básico.

Neste sentido, o artigo 15 da Instrução Normativa SLTI 04/2010, *in verbis*:

Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

I - a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

motivação da contratação; benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação; conexão entre a contratação e o planejamento existente; agrupamento de itens em lotes;

critérios ambientais adotados, se houver; natureza do serviço, se continuado ou não; inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso; e referências a estudos preliminares, se houver.

II - o objetivo, identificando o que se pretende alcançar com a contratação;

III - o objeto da contratação, com os produtos e os resultados esperados com a execução do serviço;

IV - a descrição detalhada dos serviços a serem executados, e das metodologias de trabalho, nomeadamente a necessidade, a localidade, o horário de funcionamento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade, nos termos do art. 12 da

Lei nº 8.666, de 1993, com a definição da rotina de execução, evidenciando: frequência e periodicidade; ordem de execução; **procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas**; deveres e disciplina exigidos; e demais especificações que se fizerem necessárias.

Ao afirmar que somente seriam disponibilizadas determinadas informações no momento da vistoria, é de se concluir que apenas algumas empresas tiveram acesso a estas informações, o que fere de morte o princípio da isonomia e o da própria publicidade.

Isso sem falar que não há como se garantir que o FNDE dispôs de forma isonômica tais informações, eis que a vistoria não é feita em conjunto, mas individualmente por cada empresa. Portanto, nada impede que a empresa X, no momento de sua vistoria, tenha recebido informações diversas que as fornecidas à empresa Y, eis que estas fizeram as suas vistorias em momentos diferentes.

A mínima possibilidade de divergência entre as informações que foram disponibilizadas às empresas no ato da vistoria, macula todo o certame, e isto faz concluir que a prática adotada tornou o procedimento imprestável, eis que ofende flagrantemente e diretamente o princípios da isonomia.

Sobre todos os prismas, a dinâmica imposta pelo FNDE fere flagrantemente os princípios da publicidade, da legalidade, da isonomia e da moralidade.

A disponibilidade destas informações, segundo consta na IN 04, deve, obrigatoriamente, constar no instrumento convocatório (projeto básico). O princípio da publicidade exige que tais informações devam constar de antemão, pois, somente desta forma o maior número possível de licitantes poderá avaliar se é admissível ou não ingressar no certame. Qualquer outro mecanismo que disponha de maneira diversa ofende, inegavelmente, os princípios da publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e, até mesmo, da competitividade.

Se tais informações foram disponibilizadas as licitantes que compareceram junto ao FNDE, porque estas não poderiam estar dispostas no instrumento convocatório? Então, somente aquelas que tem condições de fazer a vistoria são merecedoras de tais informações?

Não há razoabilidade na adoção de tais medidas, e estas se configuram como verdadeira ofensa ao princípio da isonomia, da publicidade e

da vinculação ao instrumento convocatório, eis que, o que não está no Edital, não faz parte do certame e não pode ser exigido das licitantes.

A omissão destas informações ofende flagrantemente o parágrafo 1º e inciso V do artigo 17 da IN 04 de 2010, in verbis:

Art. 17 – O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º – O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, **no mínimo**, as seguintes informações:

(...)

**V – modelo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, conforme art. 13, inciso VIII;**

O artigo 13 da mesma IN 04 diz o seguinte:

Art. 13 – Compete ao Integrante Técnico especificar, quando aplicáveis, os seguintes requisitos tecnológicos:

**I – de arquitetura tecnológica, composta de hardware, software, padrões de interoperabilidade, linguagens de programação, interfaces, dentre outros;**

**II – de projeto e de implementação, que estabelecem o processo de desenvolvimento de software, técnicas, métodos, forma de gestão, de documentação, dentre outros;**

**III – de implantação, que definem o processo de disponibilização da solução em ambiente de produção, dentre outros;**

**IV – de garantia e manutenção, que definem a forma como será conduzida a manutenção e a comunicação entre as partes envolvidas;**

V – de capacitação, que definem o ambiente tecnológico dos treinamentos a serem ministrados, os perfis dos instrutores, dentre outros;

VI – de experiência profissional da equipe que projetará, implementará e implantará a Solução de Tecnologia da Informação, que definem a natureza da experiência profissional exigida e as respectivas formas de comprovação dessa experiência, dentre outros;

VII – de formação da equipe que projetará, implementará e implantará a Solução de Tecnologia da Informação, que definem cursos acadêmicos e técnicos, formas de comprovação dessa formação, dentre outros;

**VIII – de metodologia de trabalho;**

IX – de segurança da informação; e

X – demais requisitos aplicáveis.

Parágrafo único – Os requisitos tecnológicos citados neste artigo deverão ser especificados em conformidade àqueles definidos no art. 12.

De igual modo ofende o artigo 15 da Instrução Normativa SLTI

04/2010

Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

I - a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

motivação da contratação; benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação; conexão entre a contratação e o planejamento existente; agrupamento de itens em lotes;

critérios ambientais adotados, se houver; natureza do serviço, se continuado ou não; inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso; e referências a estudos preliminares, se houver.

II - o objetivo, identificando o que se pretende alcançar com a contratação;

III - o objeto da contratação, com os produtos e os resultados esperados com a execução do serviço;

IV - a descrição detalhada dos serviços a serem executados, e das metodologias de trabalho, nomeadamente a necessidade, a localidade, o horário de funcionamento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, com a definição da rotina de execução, evidenciando:

frequência e periodicidade; ordem de execução; **procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas; deveres e disciplina exigidos; e demais especificações que se fizerem necessárias.**

Ao omitir “o detalhamento do parque computacional e os cadernos contendo a descrição detalhada dos processos da Metodologia de Suporte a Serviços de TI do FNDE” o órgão incorre em violação do que prescrevem o art. 14 da Lei 8.666/93:

Art. 14. Nenhuma compra será feita **sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Assim como da Sumula 177 do TCU

Súmula 177: A definição **precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes**, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Não é outra a posição do TCU sobre o tema, *in verbis*:

Estabeleça mecanismo de revisão dos textos a serem publicados, suficiente para garantir **a correta descrição do objeto licitado**, com a finalidade de não deixar dúvidas quanto aos bens e serviços que serão licitados, de modo a observar



plenamente o art. 4º, inciso II da Lei nº 10.520/2002, bem assim o

disposto no art. 11, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000.

**Acórdão 1556/2007 Plenário**

-----

Observe, quanto à descrição do objeto licitado, de modo a se identificar, por exemplo, o bem de informática a ser adquirido de maneira sucinta, precisa, suficiente e clara, relacionando apenas os elementos técnicos mínimos

para a sua adequada constituição, o disposto no art. 15, § 7º, inciso I, da

Lei nº 8.666/1993, assim como o disposto no art. 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/2005.

**Acórdão 168/2009 Plenário**

-----

No pregão são mitigados os requisitos de participação, fato justificável em

razão da aptidão desse instrumento licitatório para aquisição, unicamente, de

bens e serviços comuns. Dessa forma, a lei resguardou a aplicação do pregão aos bens e serviços comuns, pois o risco de inadimplemento do contratado é reduzido.

A aplicação do pregão aos bens e serviços incomuns representa risco à

segurança contratual, pela possibilidade de conduzir a Administração à

celebração de contrato com pessoa sem qualificação para cumpri-lo ou pela

aceitação de proposta inexecutável.

Por essa razão, em situações que sejam necessárias medidas mais cautelosas para segurança do contrato, em razão dos riscos decorrentes de inadimplência contratada ou da incerteza sobre a caracterização do objeto, deve o gestor preferir o pregão em favor de outras modalidades licitatórias cercadas de maior rigor formal.

O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar

que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar



dúvidas, no afã do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes. Ademais deverá se certificar que a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação previa.”

(...)

No Acórdão nº 1.287/2008-Plenário, Ministro-Relator André Luís de Carvalho, foi determinado ao Ministério do Trabalho e do Emprego que “utilize a modalidade do pregão para a contratação dos serviços de desenvolvimento, manutenção, documentação e sustentação de sistemas, caso reste comprovado que constituem serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

### **Acórdão 2172/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator)**

-----

No pregão são mitigados os requisitos de participação, fato justificável em razão da aptidão desse instrumento licitatório para aquisição, unicamente, de bens e serviços comuns. Dessa forma, a lei resguardou a aplicação do pregão aos bens e serviços comuns, pois o risco de inadimplemento do contratado é reduzido. A aplicação do pregão aos bens e serviços incomuns representa risco à segurança contratual, pela possibilidade de conduzir a Administração à celebração de contrato com pessoa sem qualificação para cumpri-lo ou pela aceitação de proposta inexecutável. Por essa razão, em situações que sejam necessárias medidas mais cautelosas para segurança do contrato, em razão dos riscos decorrentes de inadimplência

contratada ou da incerteza sobre a caracterização do objeto, deve o gestor preterir o pregão em favor de outras modalidades licitatórias cercadas de maior rigor formal.

O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, no âmbito do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes. Ademais, deverá observar a complexidade das especificações não encetar a insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia.

#### **Acórdão 1615/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)**

Diante do exposto, não nos resta alternativa senão requerer ao FNDE que proceda a republicação do Edital, de forma que passe a constar no instrumento convocatório as informações disponibilizadas na vistoria, qual seja, aquelas referentes ao detalhamento do parque computacional e os cadernos contendo a descrição detalhada dos processos da Metodologia de Suporte a Serviços de TI do FNDE.

## **II – DA EXIGÊNCIA PARA HABILITAÇÃO - SUBITEM**

Segundo consta no Edital, a licitante que pretender participar do certame deverá apresentar atestado comprovando que executou serviços compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação.

Veja-se o subitem referente a exigência de atestados que comprove a execução de serviços com ITIL V.3, *in verbis*:

VIII.2.16. Serão buscadas, ainda, evidências da utilização de melhores práticas de Governança de TI alinhadas aos seguintes instrumentos:

VIII.2.16.1 ITIL v.3,

Neste passo, com a leitura do Edital e com pesquisa feita sobre as características do ITIL V.3, identificamos que a exigência referente ao ITIL V3 não encontra pertinência com o objeto licitado, com a versão que efetivamente encontra-se descrita no Edital e, considerando que, na prática, a diferença é mínima em relação a versão ITIL V.2, a sua exigência configura-se como mecanismo de restrição indevida a maior competitividade no certame.

Segundo consta no site da empresa certificadora do ITIL “*embora os processos da ITIL® V2 e V3 sejam conceitualmente idênticos, as suas interfaces mudaram*”. Ou seja, para o FNDE a mudança na interface é elemento fundamental para a execução do objeto, no entanto, a essência do V.2 e V.3 é a mesma.

A mudança em relação a interface não representa elemento suficiente e devidamente justificado no Edital de forma a excluir da Licitação aquelas empresas que apresentem atestados comprovando a execução de serviços com ITIL V.2.

Portanto, trata-se de mecanismo que, na prática, apenas exclui licitantes que teriam condições técnicas de executar o objeto licitado.

Esta afirmação é reconhecida, mesmo que implicitamente, pelo próprio FNDE, eis que, no momento em que descreve o perfil exigido dos profissionais que executarão o objeto licitado, o FNDE reconhece que um profissional certificado em ITIL V.2 atenderá perfeitamente as necessidades do órgão<sup>1</sup>.

Destarte, inequívoco que tal mecanismo não revela necessidade tecnicamente do FNDE de forma a se mitigar o princípio da maior competitividade, o que na prática, constitui flagrante ofensa ao princípio da vantajosidade.

## II – CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer a impugnante sejam acolhidos os argumentos anteriormente expendidos de forma a ser imprescindível a republicação do Edital, alterando-se os subitem indicados, de forma a adequá-los ao que exige a Lei e ao princípio da maior concorrência, eis que isto refletirá em maior participação de licitantes acarretando menor preço para o FNDE.

Caso não seja esse o entendimento, requer a apreciação da presente pela autoridade superior competente.

Brasília/DF, 15 de março de 2013.

  
**ATENCIOSAMENTE**  
**FERNANDO RODRIGUES PIEROT**  
**DIRETOR**  
**CPF: 026.961.581-42 RG: 2.488.015 SSP-DF**

<sup>1</sup>Subitem II.5.4 Tabela 3 - QUADRO DE PERFIL TÉCNICO DOS PROFISSIONAIS