

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA POLÍCIA FEDERAL

MULTI SOLUÇÕES EM INFORMÁTICA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.454.128/0001-37, com sede na CRS 503, Bloco "B", Entrada 37, Sobreloja 101, 102, 201 e 202, Brasília – DF, em causa própria, com fulcro no art. 9º da Lei Federal 10.520/2002, art. 41 e §§ da Lei Federal 8.666/93, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

diante do edital 07/2018 e pelos fundamentos a seguir alinhavados, que deverão afinal ser julgados inteiramente subsistentes, com a consequente revisão da matéria impugnada, retornando o ato convocatório à real subordinação aos ditames legais.

I - DOS FATOS

A presente impugnação trata edital de licitação na modalidade de pregão eletrônico, da nº 07/2018, lançado pela impugnada cujo





objeto é a prestação de "aquisição de software e equipamentos de Telefonia IP baseada em software livre, com o fim de ampliação e posterior substituição do atual sistema, incluindo o fornecimento e instalação dos equipamentos necessários conforme descrito neste Termo de Referência, como também treinamento, implementação e configuração."

Ocorre que o referido edital viola de maneira evidente os princípios que regem o processo licitatório, em especial no que diz respeito à isonomia e claramente direciona o instrumento a uma solução específica ao exigir a utilização de software livre ou open source na solução ofertada, como demonstrado a seguir.

I.1 - DAS EXIGÊNCIA DE SOLUÇÕES SOFTWARE LIVRE

O objeto do Termo de Referência Nº 4997378/2017-SAD/CGTI/DLOG/PF onde cita

"O objeto deste Termo de Referência é aquisição de software e equipamentos de Telefonia IP <u>baseada em software livre</u>, com o fim de ampliação e posterior substituição do atual sistema, incluindo o fornecimento e instalação dos equipamentos necessários conforme descrito neste Termo de Referência, como também treinamento, implementação e configuração." (grifo nosso),

No referido termo é apresentada a necessidade de fornecimento de uma solução baseada em software livre. Porém, entende-se que essa exigência restringe o fornecimento apenas a soluções que tem em seu core uma solução de comunicação estrangeira.





O mercado nacional de telecomunicações possui fabricantes de soluções 100% nacionais, feitas em todas as suas linhas de código dentro do Brasil, e a simples restrição de ofertas a soluções que tem por base código aberto, retira todos eles de uma possibilidade, sequer, de proposta de solução à instituição. Não é nem preciso citar, que tal conduta restringe o rol de ofertas ao estado, minimamente cerceando a possibilidade de surgimento de propostas que sejam mais baratas e contemplem as mesmas capacidades operacionais necessárias para atendimento à PF, podendo causar danos ao erário.

A utilização do software livre gera inclusive uma dúvida, tendo em vista o declarado no item 3.1. do referido Termo de Referência, que apresenta o seguinte conteúdo:

3.1. O atual sistema telefônico da Polícia Federal (PF) em Brasília é composto por 01 (uma) central telefônica de marca AASTRA ERICSSON, Modelo MD110, Versão TSW BC13, e 07 (sete) Módulos (LIMs) remotos, divididos em: LIM principal (SAS Quadra 2, Bloco A) e LIMs remotos (CGTI, INI, INC, SUDOESTE, DSG, ANP, SR/DF).

É indicado no mesmo que a DPF já utiliza solução de mercado, e pelo modelo apresentado, uma solução que está em operação por muito tempo, provando a confiabilidade de uma solução de mercado. Ou seja, esse ponto mostra inclusive uma das vantagens de operação de sistema com solução do mercado, que é a robustez operacional garantida por fornecedores de soluções.

Adicione-se a isso, o fato de existirem fabricantes de soluções 100% nacionais, a garantia de manutenção da operação pode ser dada inclusive pelos fabricantes da solução. Algo que não pode ser feito com o fornecedor de uma solução de código livre, tendo em vista que seu core não





pertence a um fornecedor, mas sim à comunidade que não tem responsabilidade em atender aos anseios da instituição em seus desenvolvimentos.

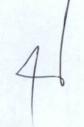
Há que se ressaltar que fabricantes de soluções 100% nacionais possuem a vantagem de ter desenvolvido desde a primeira linha de código até a característica visual de suas interfaces, provendo a possibilidade de alteração de qualquer característica da sua solução ofertada, com base nas tratativas com a instituição. Ainda mais, por se tratarem de fabricantes nacionais, com certeza a importância dada à priorização do atendimento às solicitações da Polícia Federal será muito maior do que as dadas por fornecedores estrangeiros.

Merece observação a alegação feita pela instituição no item 3.3. do referido Termo que diz

A implantação do sistema de Telefonia IP, baseado em software livre, proporcionará uma significativa redução de custos, além de uma gestão mais ágil, segura e eficiente, com respostas rápidas às diversas demandas dos usuários. Ressalte-se ainda a melhor qualidade das ligações, a disponibilidade imediata de informações gerenciais para suporte à tomada de decisões, bem como outras inúmeras facilidades de comunicação não disponíveis no sistema atual, tais como conferência, escolha automática das rotas mais econômicas das ligações, entroncamento com unidades remotas, entre outras.

Este item apresenta diversas afirmações que valem análise ponto-a-ponto, a qual se apresenta a seguir.

"A implantação do sistema de Telefonia IP, baseado em software livre, proporcionará uma significativa redução de custos [...]". Este ponto apresenta uma afirmação que é característica de soluções que provêm a comunicação do sistema de telefonia por utilização de Voz sobre IP





(denominado no destaque como Telefonia IP). Isso pois proporciona a possibilidade da utilização da rede de dados (que geralmente tem custo fixo – Internet - ou zero – na utilização de redes locais) para comunicação de voz, o que anteriormente era feito por meio de um contrato com operadoras de telecomunicações, que geralmente fazem a cobrança por meio da precificação das chamadas, ou seja, tornando-se uma despesa variável com difícil controle na gestão dos cofres públicos.

A característica de ser um sistema "baseado em software livre" não tem relação com a afirmação apresentada, sendo incabível inclusive tecer comentário adicional.

Outro ponto relacionado à redução dos custos é que pontos importantes da solução requerida, como por exemplo, sobrevivência local e dualidade geográfica, exigem características específicas de hardware. Nesse caso, um ofertante fabricante de hardware consegue oferecer preços melhores que ofertas de código livre, que precisam adquirir tais elementos de hardware de terceiros.

Outro ponto a ser analisado e ainda apresentado no referido item 3.3. é a seguinte afirmação "[...] além de uma gestão mais ágil, segura e eficiente, com respostas rápidas às diversas demandas dos usuários." Novamente, apresenta-se uma afirmação que não compete a questão de a solução ser, ou não, de código livre. Ao contrário do que o fragmento transparece, as soluções de código livre muitas vezes requerem alterações em seus scripts/códigos de programação que requerem recursos específicos para realização da manutenção/configuração. Simples atividades de administração da solução podem exigir recursos altamente especializados nos períodos de trabalhos inimagináveis.



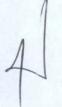


No caso de soluções de mercado, desde que devidamente especificadas no TR, a instituição pode exigir que somente serão aceitas soluções onde as configurações possam ser feitas a partir de interface gráfica amigável, não sendo necessário conhecimento de programação aos usuários administradores do sistema, permitindo aos recursos humanos mais especializados a realização de atividades que sejam de fato inerentes às suas especializações, e não apenas a configuração de um serviço. Além disso, algumas soluções de código aberto demandam configurações em scripts que precisam ser feito de acordo com sintaxes únicas para cada fornecedor, e isso acaba demandando um tempo maior para a realização de atividades corriqueiras da administração de um sistema telefônico IP dos já citados recursos especializados.

O próximo fragmento analisado do item 3.3. é " (...) Ressalte-se ainda a melhor qualidade das ligações, a disponibilidade imediata de informações gerenciais para suporte à tomada de decisões, bem como outras inúmeras facilidades de comunicação não disponíveis no sistema atual, tais como conferência, escolha automática das rotas mais econômicas de ligações, entroncamento com unidades remotas, dentre outras."

Assim como anteriormente, estas características são alcançadas simplesmente com a atualização tecnológica do sistema de comunicação. Vale salientar que muitas dessas características se iniciam nas soluções de mercado, que as apresentam como um diferencial competitivo, e somente depois de certo tempo é que são implementadas nas soluções de código aberto, tendo por base que a comunidade sempre aguarda a facilidade se tornar padrão para um grande grupo de usuários.

Isso leva a crer que muitos dos recursos, que necessitam de alteração do core (de código livre, no qual se baseia a solução solicitada





atualmente), somente estarão disponíveis com um grande atraso em relação ao mercado, assim onerando a operação da instituição, que poderia ser beneficiada num tempo muito menor, ainda mais em se tratando de fornecedores nacionais, que, conforme já mencionado, vão sempre prezar pelo pleno atendimento à tão distinta instituição que é a Polícia Federal.

A "disponibilidade de informações gerenciais para suporte à tomada de decisões" na verdade apresenta uma característica latente nas soluções de mercado, que são voltadas às demandas de mercado, e como tal busca sempre o princípio da economicidade, faz necessária apresentação rápida em forma organizada das informações gerenciais, através de interfaces dedicadas para extração de relatórios, visando embasar a melhor aplicação do capital através da análise das informações do sistema, auxiliando assim a tomada de decisão.

As outras facilidades apresentadas como exemplos que não existem hoje no sistema de telefonia da instituição como "... conferência, escolha automática das rotas mais econômicas de ligações, entroncamento com unidades remotas, dentre outras." também refletem características que são presente nas soluções de comunicação atuais, não é uma característica única das soluções de telefonia IP baseadas em software livre. A caracterização da atual solução da instituição não possuir estes recursos demonstra apenas a longevidade pela qual uma solução de mercado persiste em campo sem necessidade de alteração.

Vale salientar ainda que sobre o entroncamento com unidades remotas, não é também exclusividade de solução alguma esta capacidade, pois inclusive as soluções de mercado são compatíveis com integração com soluções de comunicação IP, inclusive as de código aberto, que porventura existam na rede da instituição.





I.2 DO DIRECIONAMENTO DO EDITAL

Apenas para ilustrar a necessidade de impugnação do edital pelo direcionamento a uma solução específica, na alínea bf do item 4.1.7.1. "Arquitetura", o edital pede "bf) Open Source (Asterisk 1.8.18 ou superior);"

Ainda que o edital buscasse apenas as soluções Open Source, dever-se-ia considerar abrir para outros fornecimentos, e não somente o Asterisk, o que mostra claros indícios de um direcionamento para soluções de apenas uma tecnologia, o que, como já dito anteriormente, causará danos ao erário por não possibilitar a ampla concorrência com a oferta de soluções mais vantajosas à instituição.

Este comportamento está presente ao longo de todo o edital, e fica ainda mais claro no item 10. "Qualificação Técnica", onde é pedido no seu item 10.2. e subitens "10.2. A empresa vencedora deste processo licitatório, para a assinatura do contrato, deverá comprovar que possui em seu quadro técnico pessoal com as certificações abaixo: 10.2.1. Certificação DCAP – Digium Certified Asterisk Professional; 10.2.2. Certificação DCAA – Digium Certified Asterisk Administration;"

O que se pretende evidenciar através dos exemplos apresentados é que a instituição deve perceber que a evolução tecnológica na comunicação não ocorreu apenas em soluções baseadas em código livre, mas sim em todas as soluções de comunicações que estão sendo desenvolvidas a cada dia. Ainda mais, sendo puxadas justamente pelas soluções de mercado, que trabalham de maneira muito mais célere do que a comunidade na apresentação de novas características, que propiciam aos seus clientes operarem sempre na vanguarda tecnológica da comunicação.





1.2 DO DIRECIONAMENTO DO EDITAL

Apenas para ilustrar a necessidade de impugnação do edital pelo direcionamento a uma solução específica, na alínea bi do item 4.1.7.1. "Arquitetura", o edital pede "bi) Open Source (Asterisk 1.8.18 ou superior);"

Ainda que o edital buscasse apenas as soluções Open Source, dever-se-ia considerar abrir para outros fornecimentos, e não somente o Asterisk, o que mostra claros indícios de um direcionamento para soluções de apenas uma fecnologia, o que, como já dito anteriormente, causará danos ao erário por não possibilitar a ampla concorrência com a oferta de soluções mais vantajosas à instituição.

Este comportamento está presente ao longo de todo o edital, e fica ainda mais claro no item 10. "Qualificação Técnica", onde é pedido no seu item 10.2 e subitens "10.2. A empresa vencedora deste processo licitatório, para a assinatura do contrato, deverá comprovar que possui em seu quadro técnico pessoal com as certificações abaixo: 10.2.1. Certificação DCAP – Digium Certified Asterisk Professional: 10.2.2. Certificação DCAA – Digium Certified Asterisk Administration:"

O que se pretende evidenciar através dos exemplos apresentados é que a instituição deve perceber que a evolução tecnológica na comunicação não ocorreu apenas em soluções baseadas em código tivre, mas sim em todas as soluções de comunicações que estão sendo desenvolvidas a cada dia. Ainda mais, sendo puxadas justamente pelas soluções de merçado, que trabalham de maneira muito mais celere do que a comunidade na apresentação de novas características, que propiciam aos seus clientes operarem sempre na vanguarda tecnológica da comunicação.



Outro ponto para análise é o fato de proibir a competição livre de mercado, conforme rege os príncipios da lei 8.666, sob o pretexto de a solução open source ser mais econômica, fazendo-se os seguintes questionamentos. Ora, se de fato tal solução tem melhor preço por que não abrir a possibilidade de todos competirem oferecendo suas soluções para atender as necessidades da DPF? Nesse ponto, não restam dúvidas de que as soluções de mercado são tão flexíveis quanto sistemas open source.

Ainda, diversas soluções de mercado atendem aos protocolos padrão de comunicação, como o SIP (Session Initalization Protocol) e permitem sua comunicação com outros sistemas, inclusive open source, permitindo que a rede da DPF não se torne "refém" de determinado fabricante.

II - DA TEMPESTIVIDADE

Estabelece o artigo 41, §2° da lei 8.666/93¹ que decairá o direito do licitante de impugnar o edital se não o fizer em até 48 (quarenta e oito) horas úteis à abertura da sessão.

Nesse sentido, considerando que a data determinada para abertura da sessão foi estabelecida para 14/11/2018, há que se reconhecer como tempestiva a presente impugnação.

Art. 41, §2º 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 viciariam esse edital, hipótese em que tal

comunicação não terá efeito de recurso.



III - DOS DIREITOS

O processo de licitação é o instrumento empregado pela Administração Pública para promover a seleção da proposta mais vantajosa com observância ao princípio da isonomia (segundo o qual cada um dos possíveis interessados deve se apresentar em condições de estrita e absoluta igualdade). E o edital desempenha papel fundamental para garantir a melhor proposta à Administração e assegurar a igualdade entre os proponentes.

No caso em tela, contudo, percebe-se que o edital não está alinhado com os princípios informadores do processo de licitação (insertos no caput do art. 3º da Lei 8.666/93 c/c art 27 e 30 da mesma lei). De fato, há exigências manifestamente exageradas que acabam por comprometer a isonomia e a competitividade, impondo condições desnecessárias e restritivas à concorrência.

O item a ser impugnado diz respeito ao próprio objeto do processo licitatório, no qual restringe a participação de empresas qualificadas ao exigir a oferta de soluções de software livre. Conforme demonstrado, tal exigência não se baseia sequer em justificativa plausível, e claramente não busca a proposta mais vantajosa para a administração. Isso porque, ao fazer a exigência em questão, ela vincula a apresentação propostas de uma determinada tecnologia, ou seja, ela restringe sobremaneira a oferta de outros proponentes que poderiam apresentar preços mais baixos e qualidade superior, beneficiando a sociedade como um todo.

A irregularidade nas imposições alegadas acima são flagrantes e vão contra todos os princípios do processo licitatório e concorrencial, vedando expressamente a participação de empresas nacionais tradicionalmente representativas do ramo sem qualquer fundamentação jurídica ou técnica para tanto.



Estas especificações técnicas exclusivas onde só um fornecedor pode atender na sua integralidade revelam requisitos discriminatórios, de molde a impossibilitar a participação no certame da empresa que o desatenda, ou seja, a totalidade das empresas que atuam neste nicho do mercado, inobstante tal requisito não se mostrar essencial ao objeto licitado.

Importante assinalar que não se pretende afastar as exigências técnicas, mas apenas limitá-las àquelas indispensáveis para a garantia do cumprimento das obrigações. E, no caso, o edital extrapola esses limites mínimos.

O §1º do art. 3º da Lei de Licitações, é incisivo ao proibir: "cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo...". É evidente que não se pode admitir a manutenção de condição restritiva e ofensiva ao princípio constitucional da igualdade no bojo do ato convocatório. Marçal Justen Filho, com proficiência, enuncia: "Será inválida a discriminação contida no ato convocatório se não se ajustar ao princípio da isonomia."²

E complementa:

"Para fins específicos de controle, o edital poderá ser viciado tanto por omissão de elementos necessários indispensáveis como por inclusão de regras desnecessárias e inadequadas. (...) O edital deverá subordinar-se aos preceitos constitucionais e legais. Não poderá conter proibições ou exigências que eliminem o exercício do direito de licitar, importem distinções indevidas ou acarretem preferências arbitrárias."³

Op. cit., p. 58

3

Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1999, ps. 379/380.



Cláusulas que preveem detalhes técnicos possuem indubitável característica restritiva, manifestamente incompatíveis com o art. 37, XXI da Constituição Federal, verbis:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A regra é clara: o que se admite são exigências "indispensáveis" à garantia do cumprimento das obrigações, nada mais. Sobre o conceito de "indispensável", o entendimento de Marçal Justen Filho:

"Quando a CF/88, no art. 37, inc. XXI, determinou que as exigências seriam as mínimas possíveis, isso significou submissão da Administração a limitação inquestionável. Não cabe à Administração ir além do mínimo necessário à garantia do interesse público. Logo, não se validam exigências que, ultrapassando o mínimo, destinam-se a manter a Administração em situação 'confortável'. A CF/88 proibiu essa alternativa. Pode-se afirmar que, em face da Constituição, o mínimo necessário à presunção de idoneidade é o máximo juridicamente admissível para exigir-se no ato convocatório."

Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1999, p. 310



E finaliza:

"Logo, toda vez que for questionada acerca da inadequação ou excessividade das exigências, a Administração terá de comprovar que adotou o mínimo possível. Se não for possível comprovar que a dimensão adotada envolvia esse mínimo, a Constituição terá sido infringida. Se a Administração não dispuser de dados técnicos que justifiquem a caracterização da exigência como indispensável (mínima), seu ato será inválido. Não caberá invocar competência discricionária e tentar respaldar o ato sob argumento de liberdade na apuração do mínimo. É claro que a referência constitucional se reporta ao mínimo objetivamente comprovável - não àquilo que parece ser o mínimo em avaliação meramente subjetiva de um agente." ⁵

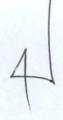
Posto isto, demonstrado que a exigência de soluções de software livre está em desacordo com os princípios basilares da Licitação Pública, resta caracterizada a inclusão de desnecessária restrição à concorrência.

Em outras palavras, o interesse público - traduzido no princípio da seleção da melhor proposta - exige a participação da maior quantidade possível de licitantes e não o contrário. As cláusulas restritivas, cabe reiterar, somente podem subsistir nos casos em que "indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" e esse não é o caso dos autos.

A Lei de Licitações, no cumprimento do preceito constitucional, proíbe a inclusão no ato convocatório de "cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato" (art. 3°, §1°, I da Lei 8.666/93).

5

Idem.





Ou seja: comprovado (i) que a solução desenvolvida pela DÍGITRO atende integralmente o objeto licitado e (ii) que a sua participação no certame poderá vir a ser impedida apenas porque o Edital - em flagrante violação aos preceitos legais - exige o fornecimento de equipamento com característica específica que não guarda relação essencial com a execução do objeto e, como quer fazer crer a Administração Pública, não há qualquer dúvida acerca da natureza restritiva da cláusula.

Sobre o assunto, Toshio Mukai alerta que: "se num procedimento licitatório, por obra de conluios, faltar a competição (ou oposição) entre os concorrentes, falecerá a própria licitação, inexistirá o instituto mesmo". Carlos Ari Sundfeld, no mesmo diapasão, assevera que "a competição, tão ampla quanto possível, é o valor fundamental a preservar. Daí que a Administração esteja obrigada a ensejá-la, favorecê-la, estimulá-la, jamais podendo opor-lhe limites, barreiras ou dificuldades desarrazoadas". E, mais, "a competitividade real, concreta, efetiva, é condição essencial do sucesso da licitação".

Jessé Torres Pereira Junior ainda elucida:

"Em outras palavras, entre o requisito do edital e a finalidade da licitação a que se refere não se vê nexo causal. Resulta claro que a presença do discrímen no ato convocatório almeja afastar da competição certa, ou certas, empresa, beneficiando outra,

Carlos Ari Sundfeld. Ob. cit. p. 22.

[&]quot;O novo estatuto jurídico das licitações e contratos públicos". 3ª ed. Ed. RT. 1994. p. 25.

[&]quot;Licitação e contrato administrativo". Ed. Malheiros. 1994. p. 16.



<u>ou outras.</u> Nessas circunstâncias, o edital há de ser desconsiderado quanto àqueles requisitos, porque o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não derroga o da isonomia, devendo, antes, a ele subordinar-se".

A situação verificada gera inúmeros prejuízos, comprometendo a própria razão de ser do procedimento licitatório: "A licitação consiste em um instrumento jurídico para a afastar a arbitrariedade na seleção do contratante". Sobreleve-se que a principal prejudicada com essa realidade – imagina-se inconscientemente causada - é a Administração Pública, que ficará alijada dos benefícios decorrentes da livre concorrência (leia-se: competição entre os licitantes em igualdade de condições) à mercê do preço a ser eventualmente estabelecido por empresas que forneçam a determinada marca estabelecida.

Em suma, o que pretende o órgão público com este edital é "adquirir" serviços de locação de centrais telefônicas, mas alega para tanto a obrigatoriedade de especificações técnicas que não guardam qualquer relação com seu objetivo fim, em clara restrição à competitividade do certame.

IV - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, demonstrada à saciedade as implicações decorrentes da exigência editalícia, que impõe condição restritiva desvirtuando todo o processo de licitação, requer-se a anulação do edital lançado para a publicação de um novo que demonstre claramente a necessidade da Administração Pública, sem exigências desnecessárias e restritivas como a

9

Excerto da obra de Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1999, p. 57.



oferta restrita a soluções de software livre, com a consequente designação de nova data para entrega e abertura dos envelopes.

Termos em que,

Pede Deferimento.

Brasília, 12 de Novembro de 2018.

Multi Soluções em Informática Ltda.

Gilvam Batista de Carvalho

Diretor Administrativo/Financeiro



otería restrita a soluções de software livro como a consequente designação de

Termos em que.

Pede Deferimento

Brasilia, 12 de Novembro de 2018.

Multi Soluções con informatica lada

Gilvam Banste d. Carvalho
Diretor Administrativo/Financeiro

Recebi en 12/11/18 as 14:45h.