Quanto ao pedido constante da impugnação no item *“4.1.1.1. seja julgada procedente a presente impugnação, determinado que seja promovida as alterações no edital”,* a Enap informa que:

1. Atendeu integralmente a todos os requisitos da lei de licitações e apresentou nos itens 3.1 a 3.23 do Termo de Referência, anexo I Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 18/2015 publicado por esse ente público, as justificativas para a contratação da forma descrita no edital, a saber:

3.1 A Escola Nacional de Administração Pública – Enap possui dentre seus objetivos oferecerem formação e aperfeiçoamento em Administração Públicas a servidores públicos federais e hoje, realiza essas ofertas de forma presencial e a distância. Adicionalmente atende também aos servidores das esferas municipais, estaduais e de outros poderes, além de atender pontualmente a sociedade em geral.

3.2 Para realizar as capacitações, a Enap demanda a troca de informações com diversos órgãos da administração federal, principalmente com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP), por ser esse o órgão responsável pelos principais sistemas estruturantes da Administração Pública Federal, inclusive do SIAPE, do qual são extraídas informações relativas à gestão de pessoas no Poder Executivo Federal, e consequentemente podem alimentar cadastros de alunos da Enap. Além disso, é possível a troca de informações com dezenas de outras escolas de governo parceiras e outras instituições de ensino em todo país.

3.3 Nesse contexto, apenas nos últimos 3 (três) anos, a Enap capacitou cerca de 125 mil alunos em suas diversas modalidades de cursos. A oferta desses serviços requer direta ou indiretamente o registro, armazenamento, tratamento e a manipulação de milhões de informações pertencentes a uma extensa cadeia de sistemas existentes na Escola, por vezes, não integrados.

3.4 Desse universo de dados é possível a extração de inúmeras consolidações, além de indicadores necessários à Escola para as suas atividades operacionais e sua gestão estratégica. Essas consolidações e indicadores podem ser usados no aprimoramento e ampliação da oferta de capacitações além de propiciar a redução de custos dos serviços.

3.5 A Enap carece de meios para viabilizar a gestão estratégica dessas informações e entende que é possível realizar ajustes operacionais e em sua carta de oferta de serviço à Administração Pública Federal a partir dos resultados dessa análise.

3.6 Com a ausência de uma ferramenta adequada, muitas informações restam subutilizadas por não ser possível realizar o cruzamento, descoberta de dados e recortes específicos para as áreas temáticas da Enap, instituições parcerias e aos órgãos públicos atendidos pela escola.

3.7 O presente estudo tem por objetivo a avaliação da viabilidade da aquisição de licenças perpétuas de ferramenta do tipo *Data Discovery*, serviços de suporte, treinamento e desenvolvimento de painéis de informações. A contratação pretendida encontra amparo nos objetivos estabelecidos no Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2014/2015. Mais especificamente, alinha-se ao objetivo estratégico denominado Desenvolver processos eficientes e transparentes, na perspectiva Clientes, com a seguinte descrição: "entregar aos clientes a correta percepção dos recursos disponíveis para atendimento das demandas de negócio".

3.8 Tal aquisição foi devidamente aprovada pelo Comitê de TI da Enap, decisão deliberada na 1ª Reunião  Ordinária de 2015, realizada em 28 de maio de 2015, conforme ata 03/2015, pág. 68. É importante ressaltar que o Comitê de TI da Enap, foi formalmente instituído pela Portaria nº 42, de 02 de abril de 2015, com caráter deliberativo, sem prejuízo das deliberações do Colegiado Gerencial da Escola.

3.9 Ferramentas de *Data Discovery, Business Discovery* ou BI de Segunda Geração permitem construção de projetos de painéis (*dashboards*) inteligentes e dinâmicos focados no utilizador, ou usuário final. Tais produtos permitem descobertas e análises gerenciais rápidas e suficientes, com grande assertividade, por meio de recurso conhecido como Análise Associativa. Permite grande independência para o usuário final, pois todos os filtros, buscas e objetos podem ser implementados sem intervenção direta da área de TI. Permite o compartilhamento de sessões entre usuários e o acesso ilimitado a todos os dados mapeados, com grande rapidez, por levarem toda a estrutura do projeto e os dados disponíveis para a memória do servidor por meio de uma estratégia muito eficiente de compactação e indexação dos dados.

3.10 Os painéis gerenciais, relatórios e consultas pretendidos com a contratação da ferramenta viabilizarão, aos atores envolvidos, informações gerenciais e de execução de maneira estruturada e tempestiva, constituindo-se em insumos importantes para o monitoramento da execução das ações de capacitação da Escola Nacional de Administração Pública, bem como contribuirá para o aperfeiçoamento das ações de aprendizagem demandadas por toda a administração pública.

3.11 Ademais, a existência de ferramenta capaz de propiciar a descoberta de dados de forma simples e intuitiva, possibilitará o tratamento desses dados (extração e carga) diretamente pela área interessada, simplificando o trâmite administrativo e acelerando os resultados, haja vista o fato de, em uma única ferramenta, fornecer informações para a tomada de decisão, no refinamento das estratégias institucionais, no desenvolvimento de tarefas operacionais, na análise de cenários, na entrega de dados e informação aos demais órgãos e parceiros da Enap, e no aprimoramento das informações ao cidadão e à mídia.

3.12 Atualmente, vários órgãos da Administração Pública Federal como AGU, TCU, Secretaria do Tesouro Nacional, MP, dentre outros, já fazem uso de ferramentas dessa natureza, alguns dos quais explorando intensamente as facilidades do processo de troca de informações de forma confiável, prática e estruturada ofertados por esse tipo de ferramenta.

3.13 Visando a eventual adoção de padronização de ferramentas de tecnologia *Data Discovery*, a Enap realizou prova de conceito (*Proof Of Concept - POC*) com o software denominado *Qlikview*, mesma ferramenta adotada pelo MP.

3.14 O painel produzido resultou na automação do relatório mensal de acompanhamento do Gerenciamento Pelas Diretrizes - GPD, adotado pela Escola para acompanhar os principais indicadores institucionais, além de alimentar o Relatório Anual de Capacitação e o Relatório de Gestão apresentado ao MP e a órgãos de controle.

3.15 Apesar do caráter temporário e a construção simplificada, a *POC*realizada atendeu a todos os requisitos do negócio da Enap e resultou na otimização do trabalho de diversos servidores das diretorias da Enap que dedicavam horas de trabalho mensais no levantamento e elaboração do respectivo relatório.

3.16 Ela demonstrou que a solução a ser adotada deve ser capaz de prover dados em painéis dinâmicos, através de computadores e dispositivos móveis operados pelos usuários finais das informações, viabilizar análises e simulações considerando hipóteses levantadas pelos usuários e ofertar ferramentas que viabilizem à análise conjunta dos usuários mesmo estando fisicamente distantes.

3.17 Ainda no que se refere à padronização, tanto o MP como a Enap custodiam bases de dados de sistemas de informática que podem ser integradas à ferramenta de*Data Discovery*. Isso pode resultar em aproveitamento mais efetivo das informações produzidas por esses sistemas através de painéis de informações e/ou indicadores.

3.18 Além da vantagem de padronização de ferramenta, constata-se também a vantajosidade econômica no compartilhamento dessas integrações, sem ônus, entre os órgãos envolvidos. Quaisquer dos órgãos podem usufruir de desenvolvimentos custeados pelo outro sem despesas adicionais, compartilhamento de capacitações, gerando reduções de despesas. É o caso fático do *Sistema Eletrônico de Informações - SEI* que teve a elaboração do painel já custeado pelo MP e após a aquisição da licença poderá ser livremente utilizado pela Enap sem custos adicionais de desenvolvimento.

3.19 Em função disso, é essencial que a ferramenta adotada pela Enap seja capaz de aproveitar integralmente os painéis criados pelo MP para sistemas comuns sem a necessidade de alterações em seus respectivos códigos-fonte. Também é importante realizar de forma automatizada e eletrônica a troca de dados, informações e painéis completos com o referido órgão. Essa compatibilidade garante à Administração Pública Federal, vantagens tanto na relação custo/benefício quanto nos prazos de elaboração e oferta desses painéis.

3.20 A ferramenta adotada pelo MP como solução de *Data Discovery*é de mercado, denominada *QlikView,*desenvolvida pela empresa *Qlik Technologies Inc.* A empresa possui diversos parceiros comerciais e técnicos que atendem em todo território brasileiro, garantindo o princípio da isonomia e da ampla concorrência.

3.21 Como fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Enap demanda troca de informações institucionais e operacionais cujos objetivos são o acompanhamento institucional da Escola e o recebimento de informações estratégicas e seguras para o desenvolvimento de suas atividades. Tal padronização resultará em ganhos inequívocos, de ordem operacional, diretos e indiretos, para os órgãos envolvidos e potencializará o ganho de eficiência de gestão com o acompanhamento de indicadores.

3.22 Dentre as vantagens econômicas, é possível citar:

Redução dos tempos de elaboração de painéis;

Rapidez na geração de relatórios estratégicos;

Facilidade para capacitação dos usuários e envolvidos, com possibilidade de capacitações em outros órgãos já detentores da solução;

Diminuição de prazos e esforços;

Troca de dados nativos da solução diretamente com o Ministério do Planejamento e outras unidades da administração pública;

Uso de um parque tecnológico comum entre as partes interessadas em troca de dados;

Benefícios tangíveis quanto a interoperabilidade com outras unidades, sinergia, profissionais capacitados nas diferentes unidades, mostra-se eficiente no quesito utilização em comum;

O uso do ferramental padronizado nas organizações que trocam dados e informações de interesse comum reduz os esforços de implantação, implementação, capacitação, entre outros aspectos, permitindo uma troca de dados sem necessidade de produtos complementares de conversão ou esforços adicionais de tradução entre plataformas diferentes;

3.23 Dentre as vantagens de ordem técnica, é possível citar:

**Padronização**

3.23.1 Conforme já mencionado, a Enap possui grande interação com o MP. Essa troca de dados é constante e por vezes realizada de forma não automatizada em função da incompatibilidade das tecnologias entre a fonte e o destino dos dados. Por outro lado, observou-se que outros Órgãos Governamentais Executivos e Legislativos adotaram uma solução comum que facilita entre outros aspectos, a troca de dados entre essas instituições públicas. Este é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU), Presidência da República (Casa Civil), Ministério Público do Trabalho (MPT), Procuradoria Geral da República (PGR), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), DATAPREV, Ministério da Fazenda (MF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), Advocacia Geral da União (AGU), e outras unidades estaduais e federais desses órgãos.

3.23.2 Também é conhecido que o MP possui, utiliza e tem expandido o ferramental *Qlikview*dentro da organização por perceber a facilidade de integração com outras instituições, redução dos tempos de elaboração de painéis, rapidez na geração de relatórios estratégicos, facilidade para capacitação dos usuários e envolvidos, além de aspectos financeiros decorrentes da compactação dos prazos e esforços. Por utilizar o ferramental *Qlikview*o Ministério tem habilitado a troca de dados com outras entidades de maneira automática, simples e nativa, de maneira que o padrão reduz custos de capacitação das diferentes equipes em suas unidades e secretarias. Há que se mencionar que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) utiliza da mesma tecnologia em seu parque de TI para troca dados nativos da solução diretamente com a Casa Civil da Presidência da República, outra unidade detentora da ferramenta.

3.23.3 Além disso, o uso padronizado de tal ferramenta nas organizações que trocam dados e informações de interesse comum reduz os esforços de implantação, implementação, capacitação, entre outros aspectos, permitindo uma troca de dados sem necessidade de produtos complementares de conversão ou esforços adicionais de tradução entre tecnologias diferentes.

3.23.4 Com aspectos testados referentes a grande taxa de compressão dos dados apresentados, a transferência de informações entre as unidades que mantém a solução em funcionamento não onera as capacidades de comunicação, podendo ser realizado em diversas direções (encaminhamento ou recebimento) e horários (diurnos ou não). Logo, o padrão de uso de uma solução tecnológica que apresenta benefícios tangíveis quanto a interoperabilidade com outras unidades, sinergia, profissionais capacitados nas diferentes unidades, mostra-se eficiente no quesito utilização em comum.

3.23.5 Assim tornam-se evidentes os ganhos futuros para a Enap com a aquisição da mesma ferramenta adotada pelo MP.

**Serviço colaborativo**

3.23.6 Um aspecto especialmente importante para a Enap é a maneira eficiente de promover a maior interação entre áreas e outras unidades governamentais. Trata-se do recurso de sessão colaborativa, onde um relatório dinâmico (painel/*dashboard*) pode ser compartilhado com outros usuários internos ou externos para interação simultânea entre os envolvidos. Isso significa que deslocamentos, viagens, impressões são desnecessárias uma vez que um conjunto de usuários podem analisar simultaneamente um mesmo painel através da Internet com interações de todos os participantes.

3.23.7 Por meio da sessão colaborativa um usuário de negócio pode convocar uma reunião para demonstração de indicadores onde todos os participantes podem interagir no mesmo painel a partir de suas localidades sem que seja necessário reunir-se fisicamente para uma apresentação. Os usuários convocados interagem com o painel discutindo aspectos dos resultados apresentados e interagindo por meio de seleções, filtros e anotações, diretamente sobre o painel de indicadores apresentado, envolvendo os participantes no processo decisório. Percebe-se vantagem do uso do modelo de colaboração com usuários convocados pelo autor da reunião, sem necessidade de licenças de uso para participação.

3.23.8 A interação a que se refere este recurso permite que múltiplos participantes tomem nota das decisões diretamente sobre o painel em discussão. Como o recurso é totalmente compatível com HTML 5.0, estas interações podem envolver usuários que estejam remotamente utilizando diferentes dispositivos, como computadores pessoais, *notebooks*, celulares e *tablets*. Portanto, para a referida interação os participantes podem estar virtualmente em qualquer localidade, reduzindo os custos de reunir todos os envolvidos em um só local.

**Modelo associativo**

3.23.9 O Modelo Associativo responde pela capacidade de explorar os dados de forma que os usuários de todos os níveis da organização possam ver a história completa das informações que residem por trás dos dados. Este modelo permite visualizar a relação de associação dos dados de diversas fontes sem utilização de recursos complexos de integração e dispensando os usuários de entendimento sobre instruções SQL (*Strucutred Query Language*), habilitando-os a elaborar análises com mais independência da área de tecnologia, sem deixar de lado os aspectos de segurança e governança dos dados. Os usuários, na prática, podem explorar todo o potencial das fontes de dados através de simples pesquisas e seleções respondendo questões em diferentes direções sem restrições ou fronteiras.

3.23.10. Como resultado prático, usuários de negócio podem conectar às diferentes fontes de dados simultaneamente sem conhecimento prévio das ligações (*JOINS)* existentes, combinando arquivos, tabelas de bancos de dados, planilhas eletrônicas e outros tipos de origem de dados, de maneira simples e desconexa de elementos tradicionais de ligação existentes nos modelos tradicionais (*INNER JOIN, LEFT JOIN*, *RIGHT JOIN, FULL OUTER JOIN*). Isso significa que um usuário é capaz de associar informações sem preocupar-se com o tipo, formato e maneira como estas ligações precisam ser montadas em um modelo tradicional. Adicionalmente, o modelo associativo dispensa o uso de plataformas de *Data Warehousing* na confecção de relatórios e painéis, ainda que seja possível utilizá-los.

3.23.11. Ferramentas de visualização que utilizam de instruções SQL (*structured query language*) para pesquisar, ligar e analisar criam pontos cegos no entendimento dos dados. Estas ferramentas usam uma estrutura linear para visualizar parte dos subconjuntos de dados, ao invés de oferecer uma forma livre de exploração e pesquisa em todos os dados disponíveis. Embora muitas destas ferramentas de BI tradicional simulem o efeito da exploração dos dados, rapidamente esbarram em limites de desempenho e flexibilidade. De fato, a única forma de explorar dados em uma solução baseada em SQL é criando novos elementos gráficos com novas instruções, o que na prática não é algo comum e fácil para a maior parte dos usuários de negócio.

3.23.12. Enquanto ferramentas baseadas em consultas SQL extraem um subconjunto dos dados em forma de um bloco de registros (ou *dataset*) e retornam os registros em forma tabular destinado a uma visualização específica, o modelo associativo utiliza de uma técnica de relacionar todos os dados em uma única interação do usuário, independente de quantas são as bases de dados e arquivos envolvidos. No modelo tradicional, as consultas SQL isoladas escondem e podem distorcer uma série de elementos importantes sobre a massa completa de dados, dificultando a análise do subconjunto em relação ao todo. Em linhas gerais, as perguntas de negócio precisam ser montadas previamente através de relacionamentos (*JOINS*) pré-definidos, limitando o usuário na navegação de potenciais respostas escondidas por trás de cada instrução SQL isolada. No modelo associativo, uma interação do usuário (filtro, seleção, pesquisa) percorre em uma fração de segundo todos os dados de todas as fontes, selecionando em cada uma delas os dados associados e não associados com a interação do usuário.

3.23.13. Durante prova de conceito realizada com a solução *QlikView*no âmbito dos dados da Enap, verificou-se que o modelo associativo reduz substancialmente o tempo de elaboração de painéis na medida em que desonera o elaborador de conhecer os detalhes tecnológicos da modelagem de dados e abstrai dos usuários a necessidade de conhecer conceitos de banco de dados e da terceira forma normal (relacionamentos do tipo um para vários, um para um e vários para vários). Adicionalmente, o modelo demonstrou-se eficiente para reunir dados de bases diferentes, incluindo arquivos textuais, sem preocupação quanto a cardinalidade (relacionamento um para um, um para vários ou vários para vários). Esta abstração dispensa a criação de estruturas de dados intermediárias conhecidas, como um *Data Warehouse*, além de habilitar o usuário a ter sempre a informação disponível no menor nível em que esteja gravado nas fontes de dados originais.

3.23.14. O modelo associativo funciona de forma semelhante a mente humana. A descoberta  de novos cenários e respostas é flexível. Os usuários podem navegar pelos dados e interagir da forma que desejarem, não limitados a caminhos predefinidos ou ao uso de painéis pré-configurados com dados agrupados. Os usuários elaboram e respondem sequências de perguntas com autonomia, em grupos e em equipes, abrindo novos caminhos para as percepções e decisões.

**Análise de dados em memória**

3.23.15 O processo de associação em memória permite que o *QlikView*analise e processe os dados de maneira extremamente rápida. Para isso, entradas únicas (registros únicos) são armazenadas na memória. Todo o restante é apontamento para dados considerados interligados, ou parentes (associados). Tal característica faz com que a solução *QlikView*seja compacta e mais rápida na camada de apresentação, diferente do que ocorre com CUBOS do *BI*tradicional. Adicionalmente, esta capacidade de atuação totalmente em memória sem depender de novas leituras dos dados ou arquivos de origem, permite que todos os registros estejam disponíveis ao usuário para que as agregações possam ser realizadas dinamicamente.

3.23.16. Diferentemente de um modelo tradicional de BI*,* em que os dados pré-agregados são carregados de maneira não normalizada com vistas a ganho de desempenho, o *QlikView*pode manter os dados em um maior nível de detalhe calculando todas as informações de maneira instantânea (*ad-hoc*) durante as interações dos usuários. Por isso, novas perguntas derivadas da análise de painéis interativos são rápidas de elaborar.

3.23.17. Múltiplas origens são rapidamente reunidas em memória a partir de simples instruções, permitindo uma análise que vai além das fronteiras de um único sistema ou repositório de dados. Por isso, durante a prova de conceito foi possível reunir rapidamente dados de tabelas de banco de dados relacionais e arquivos persistidos em disco, no formato textual (CSV), sem pré-agregações. Uma vez com os dados lidos e carregados, as informações são apresentadas de maneira intuitiva e com interface gráfica rica em opções, embora mantendo enorme facilidade de uso e implementação.

3.23.18. Aliado à experiência associativa que corresponde à capacidade da ferramenta em percorrer, dinamicamente, todos os dados carregados em memória, o uso da tecnologia *In-memory* dispensa a consolidação prévia de dados que por vezes podem esconder ou omitir aspectos relevantes da análise em relação a uma seleção do usuário. Por dispensar a criação de um *datawarehouse*, o ciclo de elaboração de um painel é bastante reduzido, concentrando em resolver questões de negócio e não de tecnologia.

3.23.19. Toda esta facilidade só pode ser alcançada mediante um recurso de alto desempenho e, por isso, o *QlikView*utiliza o modelo *in*-*memory*para hospedar os dados e a interface gráfica do painel. É na memória que o *QlikView*calcula, recalcula e apresenta as análises solicitadas pelo usuário tomador de decisões.

1. Adicionalmente, o edital bem como a referida justificativa, foram regularmente submetidos à apreciação da Procuradoria Federal na Enap que se manifestou por meio do *Parecer nº 202/2015/PF-ENAP/PGF/AGU* apontando dentre outros argumentos, jurisprudências e referencias legais, a seguinte síntese : “*Por fim, não havendo apenas um fornecedor habilitado a oferecer o produto, deve ser realizada a licitação como está fazendo a Enap”,* conforme segue:

**II.C - Da exigência de marca na especificação do objeto da contratação:**

A contratação em estudo tem como objeto a solução de *Data Discovery* que, em suma, permite extrair de um universo de dados inúmeras consolidações e indicadores aptos para fazer com que a Escola consiga aprimorar seus serviços, ampliar a oferta de capacitações e reduzir custos com sua operação.

Acontece que a Enap não pretende contratar qualquer *software*que se enquadre nessa definição de *Data Discovery*. A fundação tenciona o software denominado de *Qlikview*, que é uma marca da categoria da solução desejada existente no mercado. Nesse ponto, é cediço que o direito brasileiro veda as preferências subjetivas por determinados produtos nas contratações públicas. Na qualidade de Estado republicano (art. 1º, da Constituição de 1988), o direito pátrio exige isonomia na relação da Administração Pública com seus cidadãos (art. 5º, da Constituição da República). Deve a Administração prezar pela impessoalidade, guiando suas condutas por parâmetros objetivos e rechaçando critérios subjetivos de eleição daqueles com quem se relaciona (art. 37, da Constituição). Assim, preferências subjetivas são sempre refutadas pelo ordenamento jurídico, sujeitando, inclusive, os agentes públicos que desrespeitarem tais regras a duras penas (art. 37, § 4º, da Constituição, c/c a Lei nº 8.429/1992).

A Lei nº 8.666/1993 traz regras que visam a coibir processos de licitação que não prestigiem a isonomia. Diz os arts. 3º e 15, do mencionado diploma:

Art. 3o  A licitação destina-se a garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos 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.

§ 1o  **É vedado aos agentes públicos**:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, 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**, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

(...)

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

(...)

§ 7o Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido **sem indicação de marca**;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material. (**grifo nosso**)

Pelo que preceitua o texto legal, a ampla competitividade deve ser a regra da licitação. Quanto menos restrição houver em relação aos possíveis licitantes melhor será à luz do ordenamento jurídico porque, em tese, será prestigiada a igualdade e permitirá que a Administração consiga uma boa proposta. Por outro lado, nem sempre a imposição de critérios que restrinjam a competitividade atrapalha o Poder Público no seu objetivo de conseguir a melhor proposta. O fato é que os objetivos da licitação - isonomia, seleção da melhor proposta e desenvolvimento nacional sustentável - nem sempre se reforçam. Às vezes, a busca da melhor proposta não reforça a isonomia. Na verdade, há situações em que a perseguição da melhor proposta para a Administração exige um certo grau de restrição da competitividade, na medida em que nem tudo que é amplamente oferecido pelo mercado atende as necessidades do Poder Público.

Nesse diapasão, é sempre preciso ponderar os valores legais envolvidos para que a atividade estatal não resulte infrutífera. De nada adianta ao Estado promotor de um certame licitatório garantir a participação de um grande número de licitantes se o produto da contratação não lhe servir. Ou seja, há situações em que a restrição da competitividade é salutar para a satisfação do interesse público. Ressaltamos, inclusive, que tal hipótese é reconhecida pela Constituição de 1988 na medida em o art. 37, XXI, da mencionada Carta, permite que o legislador ordinário excetue a regra da licitação para admitir a contratação direta em alguns casos, a fim de prestigiar a qualidade da prestação a ser oferecida ao Estado.

O fato é que a proposta vantajosa não é apenas a que oferece ao Estado o menor custo. A vantajosidade da proposta decorre da relação de custo-benefício, sendo a melhor proposta aquela que representa o menor custo e o maior número de benefícios para o Estado. Isto é, a qualidade da prestação deve ser sim ponderada pela Administração no momento da especificação do objeto. Sobre esse tema, são relevantes as palavras de Marçal Justen Filho:

A vantagem não se relaciona apenas e exclusivamente com a questão financeira. O Estado necessita receber prestações satisfatórias, de qualidade adequada. De nada serviria ao Estado pagar valor irrisório para receber objeto imprestável. Muitas vezes, a vantagem técnica apresenta relevância tamanha que o Estado tem de deixar a preocupação financeira em segundo plano [6].

O que é importante notar no caso dos autos é que, assim como a melhor proposta decorre da relação custo-benefício, a licitação também será melhor para o interesse público o quão mais for equilibrada a relação entre os objetivos legais postos para o certame (art. 3º, da Lei nº 8.666/1993), de modo que é possível restringir a competitividade por meio de desigualações justificadas para alcançar uma proposta mais vantajosa para a Administração. Daí porque é admissível, em caráter excepcional, a indicação de marca na especificação de produto a ser adquirido por meio de processo de licitação.

O que não se admite é a fixação de marca - ou de qualquer outro mecanismo restritivo - de maneira injustificada à luz do interesse público. O ordenamento jurídico pátrio rechaça as preferência subjetivas, ou seja, pessoais. Se a indicação da marca restar fundamentada na excepcionalidade do caso (circunstância do mercado, grau de complexidade exigido e outros) e na satisfação do interesse público,  é admissível a especificação do produto com a indicação de marca.

No âmbito do TCU, encontramos julgados que admitem a especificação de marca em casos peculiares.

**É admissível a especificação de marca para aquisição de cartuchos no período de garantia das impressoras se, contratualmente, a cobertura de defeitos estiver vinculada ao uso de produtos originais ou certificados pela fabricante do equipamento.**

Representação relativa a pregão para registro de preços conduzido pela Superintendência Regional Sudeste I do INSS, em São Paulo, destinado à aquisição de suprimentos de informática, questionara a exigência editalícia de que "os cartuchos a serem adquiridos sejam produzidos pela empresa fabricante das impressoras ou certificados por ela". Segundo a representante, "o edital restringe a livre concorrência e privilegia tão somente a marca do fabricante dos equipamentos". Em juízo de mérito, o relator registrou que "não se admite, como regra, a especificação de marca para aquisição de cartuchos para impressoras. No entanto, o Tribunal admitiu esse tipo de exigência quando os equipamentos em que os cartuchos serão utilizados estiverem em período de garantia e os termos de garantia previrem que ela somente se aplicará caso os produtos neles utilizados sejam originais (Acórdão 860/2011-Plenário)?. Nesse sentido, considerando que o caso em exame se enquadra no precedente mencionado, concluiu pela pertinência da exigência, uma vez que "as impressoras em que serão utilizados os cartuchos encontram-se em período de garantia", e que "os respectivos termos de garantia estabelecem que não serão cobertos problemas decorrentes do uso de cartuchos e de outros suprimentos fornecidos por fabricantes não reconhecidos pela (...)". O Tribunal julgou a Representação improcedente, nos termos propostos pelo relator. Acórdão 3233/2013-Plenário, TC 025.796/2013-5, relator Ministro Aroldo Cedraz, 27.11.2013 [7].

**Não se admite, de modo geral, licitação com especificação de marca de produto, a não ser que tal exigência encontre-se técnica e juridicamente justificada**

Mediante representação, licitante insurgiu-se contra o Pregão, com registro de preços, n° 12/2010, promovido pela Unidade Regional de Atendimento da Advocacia-Geral da União no Rio Grande do Sul (URA/RS), cujo objeto consistiu na aquisição de suprimentos de informática. A inicial, apresentada pelo representante e distribuidor da empresa Samsung no Brasil, contestou a aquisição de cartuchos de toner para impressoras Samsung, fundamentalmente sob o argumento de que o edital deveria exigir cartuchos originais do fabricante do equipamento, sob o risco de perda da garantia de manutenção. Inicialmente, o relator observou que a jurisprudência do Tribunal seria firme em condenar, de modo geral, a especificação de marca para a aquisição de toner de impressoras. Ressaltou, todavia, que o Tribunal tem admitido especificação de marca, ?desde que ela se encontre técnica e juridicamente justificada. No caso em exame, segundo o relator, ?poder-se-ia admitir como justificativa plausível a perda da garantia das impressoras em decorrência da utilização de cartuchos de outras marcas. Ainda quanto ao caso examinado, enfatizou que a restrição ao certame, mediante a exigência de cartuchos originais do fabricante, ainda que possível, constituía uma prerrogativa do gestor e não uma obrigação à qual se visse vinculado. Competia ao gestor avaliar as possibilidades e decidir-se por aquela que, em seu juízo, melhor se adequasse aos interesses públicos. E essa avaliação, segundo o relator, fora efetuada, tendo o gestor adotado precauções que, em princípio, estariam a resguardar a Administração, uma vez que foi exigido, no termo de referência anexo ao edital do pregão eletrônico, que as empresas licitantes comprovassem a qualidade dos cartuchos ofertados mediante a apresentação de laudos técnicos, emitidos por laboratório/entidade/instituto especializado, de reconhecida idoneidade e competência, pertencente a órgão da Administração Pública ou por ele credenciado, com acreditação do INMETRO, vinculado à Rede Brasileira de Laboratórios de Ensaio (RBLE), com escopo de acreditação na norma ABNT/NBR/ISO/IEC17025. Na sequência, ressaltou o relator a providência adotada pelos gestores da URA/RS, quanto a avaliações e ensaios diversos que deveriam constar dos referidos laudos, dentre eles ensaio comparativo, utilizando como parâmetro os valores publicados pelo fabricante da impressora, comprovando a situação da similaridade do produto com relação ao original em termos de bom funcionamento, qualidade, desempenho, consumo de toner e rendimento, (...), ensaio para verificação de densidade óptica dos cartuchos e avaliação atestando a qualidade das condições de apresentação e acabamento dos cartuchos, não podendo apresentar vazamentos, trincas ou defeitos que comprometam a segurança em sua utilização?. Assim, no ponto de vista do relator, ?não se pode questionar, portanto, a opção efetuada pela URA/RS, uma vez que atendeu aos requisitos legais e foi devidamente motivada?. Votou, então, por que se negasse provimento à representação, no que foi acompanhado pelos demais membros do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos nos 3129/2009 e 2154/2008, da 1ª Câmara, 3233/2007 e 354/2007, da 2ª Câmara, 520/2005, 1010/2005 e 696/2010, do Plenário. Acórdão n.º 1008/2011-Plenário, TC-007.965/2008-1, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 20.04.2011 [8].

Citamos acima os casos mais recorrentes na jurisprudência da Corte de Contas, aqueles em nos quais a exigência de marca decorre da necessidade da manutenção de garantia. Mas, não é apenas esse o caso no qual se admite a fixação de marca na definição de objeto da licitação. Há casos em que a marca resulta da compatibilidade entre o produto a ser adquirido e outro já contratado anteriormente pela Administração Pública. Citamos:

**É legítima a aquisição de tablet produzido por fabricante específico quando comprovado que apenas determinado equipamento é compatível com outros equipamentos e sistemas previamente adquiridos pela Administração.**

Por solicitação do Senado Federal o TCU apurou supostas ilegalidades em licitação para aquisição de "tablets" pela Procuradoria Geral da República, em face da indicação de um produto de marca específica (Ipad, da empresa Apple). O relator, acompanhando, no essencial, os pareceres conclusivos da Secretaria de Controle Externo de Fiscalização de Aquisições Logísiticas - Selog e da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti, concluiu pela regularidade da indicação do produto iPad no certame, a vista da exceção contida no §5º do art. 7º da Lei 8.666/93. Entendeu o relator que a escolha do produto e a opção pela padronização fora tecnicamente justificada nos pareceres internos do órgão contratante, especialmente por possibilitar solução de integração com sistemas de correio eletrônico e de "smarthpones" adquiridos anteriormente, uma vez evidenciada a utilização massiva, no âmbito do órgão, de "smartphones" da mesma marca (iPhones), com o mesmo sistema operacional (iOS) e para os quais já foram realizados investimentos em "softwares" que seriam compatíveis com o produto iPad. Além disso, restou justificada a competitividade e a economicidade do procedimento, bem como a adequação do quantitativo de equipamentos. Nesses termos, o Plenário acolheu a proposta formulada pelo relator, para informar ao interessado que as apurações realizadas pelo Tribunal concluíram pela regularidade do certame examinado, tendo sido devidamente justificada a escolha da marca, com base em aspectos técnicos, operacionais e de economicidade. Acórdão 1682/2013-Plenário, TC 005.415/2013-6, relator Ministro Raimundo Carreiro, 3.7.2013 [9].

Em outra ocasião o Tribunal acolheu a fixação de marca para a aquisição de licença de *software* aceitando o argumento de que só uma determinada marca atendia satisfatoriamente as necessidades da Administração contratante:

**Indicação de marca do software e sua contratação por inexigibilidade de licitação**

Auditoria realizada na Secretaria de Controle da Justiça do Trabalho do Tribunal Superior do Trabalho (Secon/TST) identificou supostas irregularidades no âmbito do Projeto Informatizado de Auditoria, Monitoramento e Gerenciamento - PIAMG, envolvendo a aquisição de licenças de uso do software ACL por inexigibilidade de licitação. Tais irregularidades consistiriam, basicamente, na inobservância dos pressupostos legais para a contratação direta, na indicação indevida de marca no instrumento convocatório e na existência de falhas na pesquisa de preços realizada. **Após ressaltar que o requisito de acesso nativo ao banco de dados Oracle, característica existente apenas no software de auditoria ACL, havia sido determinante para a sua escolha pelo TST, e que no caso concreto, o acesso via ODBC fora vetado pela área de TI daquele órgão por oferecer riscos à segurança da informação**, **concluiu o relator pela ausência de violação ao art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/93, restando tecnicamente justificada a indicação de marca**. Permaneceria sem a devida motivação, no entanto, a contratação direta. Não obstante a viabilidade de competição, pois o produto almejado pela Corte Trabalhista não era de fornecimento exclusivo da contratada, mas diante da ausência de má-fé dos responsáveis e da inexistência de sobrepreço, ponderou o relator que, em situações análogas, o TCU tem exarado apenas determinação ao órgão no sentido de evitar a reincidência de falhas verificadas, afastando a aplicação de sanção pecuniária. Por unanimidade, o Pleno acompanhou o relator em sua proposta de deliberação. Precedentes citados: Acórdão n.º 3.659/2007-1ª Câmara e Acórdãos n.os 235/2007 e 822/2007, ambos do Plenário. Acórdão n.º 17/2010-Plenário, TC-022.059/2008-0, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 20.01.2010 [10]. (**grifo nosso**)

Na situação vertente, a Enap argumenta ser imprescindível a fixação da marca *Qlikview* em razão da necessidade de interação com sistemas de outras unidades da Administração Pública Federal e também por ser o produto com funcionalidades adequadas para a necessidade da Escola (item 3 do Termo de Referência).

Mais uma vez, invocamos aqui a Boa Prática Consultiva nº 7 (*O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade*), do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU. Desse modo, não cabe a esta Procuradoria, pela absoluta falta de conhecimento e de atribuição legal, manifestar-se acerca da fixação da marca em questão. Essa análise é de competência da Administração, cabendo a este órgão de consultoria jurídica apenas a verificação da justificativa nos autos. Como acima transcrito, constatamos que a Administração carreou ao processo a justificativa para exigir a marca desejada (item 3 do Termo de Referência).

Por fim, não havendo apenas um fornecedor habilitado a oferecer o produto, deve ser realizada a licitação como está fazendo a Enap.