



PROCESSO N.º: 01.019067.21.42

PREGÃO ELETRÔNICO N.º: 016/2021

OBJETO: Prestação de serviço de gestão e controle de margem consignável, nele compreendidos: disponibilização de sistema web para o gerenciamento das consignações facultativas ofertadas por empresas consignatárias credenciadas pelo Município de Belo Horizonte, com lançamento em folha de pagamento; manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva deste sistema; com unidade de atendimento presencial, telefônico e via web; treinamento às gerências responsáveis e atendimento aos usuários do sistema; nos termos do Decreto Municipal nº 15.573/2014, conforme descrição detalhada constante no Anexo I do edital.

ASSUNTO: Impugnação aos termos do edital.

IMPUGNANTE: Instituto Brasileiro de Tecnologia, Empreendedorismo e Gestão – BR TEC.

1 ADMISSIBILIDADE

Impugnação aviada a tempo e modo, proposta nos termos do edital e da legislação aplicável.

2 DOS ITENS IMPUGNADOS

Em síntese, a Impugnante aduz:

1) Que *“o item 14.2.3, indica que há exageros na verificação da capacidade técnica dos licitantes, que restringe a ampla participação, uma vez que impõe aos licitantes condições técnicas em demasia, conforme demonstra o Art. 37 da Constituição Federal de 1988 abaixo: (...)”;*

1.1. Que *“os quantitativos previstos nos dispositivos a.2 e a.2.1 tem efeito devastador sobre a ampla participação no certame, visto que poucas empresas atuantes no mercado conseguem atender os números ali previstos, direcionando a escolha da Administração Pública para uma empresa específica”;*

- 1.2. *“Nesse sentido, o Acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU, nº 2297/2012 nos mostra a necessidade de considerar que a comprovação da capacidade técnica dos licitantes não necessita de quantitativos exagerados, podendo ser para tanto serem aceitos atestados de capacidade técnicos, na forma da lei, que comprovem a experiência prévia da licitante: (...)”.*
- 2) *Que “por outro lado, o teste de conformidade é o melhor instrumento para garantir a qualidade e excelência do sistema a ser implementado, bem como ratificar a capacidade técnica da licitante, visto que, aquela que não for aprovada no teste de conformidade restará inabilitada por sua inaptidão técnica”;*
- 3) *‘Pelo exposto, considerando a extensão dos efeitos restritivos do item 14.3.2, a.2 e a.2.1, à ampla participação pugna-se por sua revogação passando a Administração Pública a aceitar Atestados de Capacidade Técnica, na forma da lei, sem a especificação do número de operações mensais, pois restou comprovada que o Teste de Conformidade se presta a convalidar a capacidade técnica da licitante’;*
- 4) *Requer a procedência da impugnação e “que seja determinada a revogação do item 14.3.2, a.2 e a.2.1, para que haja ampla participação, após a republicação de lei”.*

Resumidamente, são as alegações da Impugnante.

3 DO MÉRITO:

Em síntese, a Impugnante alega que as exigências de qualificação técnica previstas nas alíneas “a.2” e “a.2.1” do subitem 14.2.3 do edital restringe a ampla participação e deve ser retirada do Instrumento Convocatório. A empresa assevera ainda que *“o teste de conformidade é o melhor instrumento para garantir a qualidade e excelência do sistema a ser implementado, bem como ratificar a capacidade técnica da licitante, visto que, aquela que não for aprovada no teste de conformidade restará inabilitada por sua inaptidão técnica”.*

Realizada consulta junto à Subsecretaria de Gestão de Pessoas, Órgão Demandante, esta exarou o seguinte Parecer (documento constante nos autos):



“O pedido não deve prosperar.

Em síntese, a Impugnante alega que as exigências de qualificação técnica dispostas nas alíneas “a.2” e “a.2.1” do subitem 14.2.3 do edital “tem efeito devastador sobre a ampla participação no certame, visto que poucas empresas atuantes no mercado conseguem atender os números ali previstos, direcionando a escolha da Administração Pública para uma empresa específica”

Cumpre esclarecer que o estabelecimento das regras impugnadas é extremamente necessário para garantir que a empresa que se tornar vencedora do certame possua aptidão e experiência suficiente para executar de forma correta o serviço contratado, principalmente devido a importância do objeto licitado.

Acrescenta-se ainda, que tais exigências não são excessivas ou desproporcionais, visto que o licitante terá que comprovar o fornecimento de no mínimo 50% (cinquenta por cento) do quantitativo previsto no lote arrematado e a exigência disposta na alínea “a.2.1” prevê que se o licitante apresentar mais do que um atestado para comprovar o quantitativo exigido (50%), pelo menos 1 destes atestados deverá comprovar o fornecimento de quantitativo que represente no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade total do lote arrematado, podendo os demais 25% ser comprovado pelo somatório de vários outros atestados.

Salienta-se que o princípio da ampla competitividade não pode ser utilizado de forma irrestrita e sem critérios. Tal princípio deve coexistir de forma harmônica com os demais princípios e regras legais, dentre eles, o de primazia do bem público.

Destaca-se que há farta jurisprudência que prevê a possibilidade de exigência de quantitativo mínimo nos atestados, abrangendo não só a exigência da alínea “a.2” do subitem 14.2.3, como também da alínea “a.2.1”, ressaltando-se, inclusive, que permitem a exigência de percentuais muito superiores ao exigido na presente licitação. Veja:



“SÚMULA TCU 263: *Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado” (grifos nossos)*

“1. Da irregularidade denunciada nesta Denúncia de n. 944578: Impossibilidade de somatório de atestados para comprovação dos requisitos de exigência técnica

[...]

A CAEL ressaltou que o atestado referente à comprovação técnico-operacional da empresa pode exigir quantitativos mínimos ou prazos máximos, desde que a exigência seja compatível com o objeto da licitação, nos termos do inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93.

Assim, a CAEL manifestou-se pela regularidade da exigência de apenas um atestado de capacidade técnica que comprovasse experiência da empresa na prestação dos serviços do call center, com no mínimo 200 Posições de Atendimento destinadas ao mesmo cliente. Ressaltou que esse mínimo corresponderia a aproximadamente 38,5% da quantidade máxima estimada, restando, pois, devidamente justificado pelo poder licitante, que se pautou na peculiaridade do objeto licitado (fl. 57/59).

O MPTC, entendeu, igualmente, que a exigência editalícia de qualificação técnico-operacional era adequada para a escolha da melhor proposta, eis que a vedação de somatório de atestados levou em consideração a necessidade de que a contratada apresentasse experiência de execução de objeto semelhante àquele oferecido à contratação.

A exigência de apresentação de atestados para fins de qualificação técnica em licitação, prevista no art. 30, §1º da Lei n. 8.666/93, tem como finalidade verificar se o licitante possui condições técnicas necessárias e suficientes para, em se sagrando vencedor do certame, cumprir o objeto de forma satisfatória.

[...]



Isto posto, este Tribunal, em linha com o TCU, tem entendido que as exigências de capacidade técnico-operacional devem ser firmadas pela Administração em estrita atenção às peculiaridades de cada contratação, garantindo que o licitante vencedor será capaz de executar satisfatoriamente o objeto licitado, razão pela qual julgo improcedente este apontamento de irregularidade denunciado.”.

(TCE/MG – Denúncia n.944578 – Relator Conselheiro Sebastião Helvécio. Julgamento em 20.03.2018) (grifos nossos)

“Representação da Lei n.º 8.666/1993 – Pregão Presencial – Registro de Preços – Prestação de serviços de manutenção predial – Qualificação técnico-operacional – Suposta afronta ao disposto no artigo 30, § 1º, I, da Lei de Licitações – Restrição à competitividade – Inocorrência – Pela improcedência.

I. É lícita a exigência de quantitativo mínimo por atestados, quando necessário à demonstração da capacidade técnico-operacional, devendo os mesmos se limitar ao mínimo hábil a garantir a execução do objeto da licitação, não se aceitando exigências excessivas, como em percentual superior a 50% do quantitativo a se executar;

II. Pela improcedência” (grifos nossos)

(TCE/PR, Acórdão nº 1161/2016, Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Corregedor-Geral José Durval Mattos do Amaral, Data da Sessão: 17/03/2016)

“II – FUNDAMENTAÇÃO

A questão da presente Denúncia cinge-se ao estabelecido na cláusula 9.3 do edital (fl. 18), que exigiu como requisito de habilitação a apresentação de, no mínimo, 1(um) atestado de capacidade técnica que comprovasse a realização de concurso público com no mínimo 7.000 (sete mil) inscritos.

[...]

Assim, deve-se extrair que o limite a ser observado pela Administração, ao estabelecer e fixar nos editais de licitação os requisitos de habilitação referentes à qualificação técnica, deve ser, primeiro, a compatibilidade entre as exigências e o objeto a ser contratado, não podendo ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas e, ainda, não



sendo plausível que a Administração deixe de exigir, ante objeto cuja execução apresente certa complexidade, a comprovação da qualificação técnica dos licitantes, ou seja, a demonstração de que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto.

No caso dos autos, a exigência de que a empresa licitante demonstrasse estar apta para realizar o concurso público para cargos que o Município pretendia prover, por meio de comprovação de experiência na realização de concurso público com no mínimo 7.000 (sete mil) inscritos, encontra-se no limite da lei. Senão vejamos:

O art. 30 da Lei 8.666/93, em seu inciso II, diz, entre outras coisas, que a exigência para a qualificação técnica deve ser compatível em quantidades, o que leva à conclusão de que é possível se exigir quantidades, desde que compatíveis.

[...]

Há de se ponderar, ainda, que a realização de concurso público envolve, além de atividade intelectual, como elaboração de provas, diversas outras questões de logística, como segurança da informação, seleção de fiscais, serviços de impressão, etc., razão pela qual a Administração deve tomar as precauções necessárias e possíveis para garantir a lisura do certame, dentre as quais, certamente, está a de buscar uma empresa com capacidade técnica para realizá-lo, com comprovação de experiência na realização de concurso público de porte correspondente. Assim, o número estabelecido na citada exigência (pelo menos sete mil candidatos) mostrou-se adequado ao número estimado de inscritos, previsto no item 4 do termo de referência (fl. 24).

Não se pode, pois, pretender que a Administração contrate empresa sem que esta demonstre, por meio de atestado, possuir experiência anterior em dimensão igual ou superior ao esperado para a contratação, sob pena de se satisfazer a um apelo pessoal do licitante denunciante, em detrimento da lisura do certame, considerando a importância de se auferir previamente a capacidade da empresa para realizar o objeto pretendido.

Entendo que, em razão do objeto envolvido, poder-se-ia até considerar desídia da Administração deixar de exigir a



comprovação da capacitação técnica da empresa, visto que eventual prejuízo na execução do objeto contratado certamente representaria prejuízo ao interesse público. [...]

(TCE/MG – Denúncia n. 838420 – Relatora Conselheira Adriene Andrade. Julgamento em 30.08.2016) (grifos nossos)

“6. A falha referente à ausência de cláusula editalícia possibilitadora da soma de atestados foi descaracterizada pela unidade técnica, ante a constatação de que, além de o edital não ter vetado esse somatório, tal hipótese foi considerada pela comissão de licitação quando da análise das propostas (fls. 1652/1655). Ademais, é de se ver que não se trata de uma regra absoluta, pois sua aplicação dependerá da análise do objeto licitado. Vejam-se a respeito as lições de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 9 a ed. p. 322:

“A qualificação técnico operacional consiste na execução anterior de objeto similar àquele licitado. Ora, isso significa que a identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório. [...] Muitas vezes a complexidade do objeto deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores.

7. No caso concreto, o objeto licitado referia-se ao fornecimento de 20.000 (vinte mil) refeições diárias. **É razoável supor que o fornecimento de tal quantidade demande capacidade operacional diversa daquela necessária, por exemplo, para o fornecimento de 1000 (mil) refeições. Ou seja, a simples soma de atestados referentes a diversos fornecimentos de menor monta, principalmente se não forem prestados simultaneamente, pode não atender aos interesses da Administração.**

(Acórdão nº 2.079/2005 – TCU - 1ª Câmara., rel. Min. Marcos Bemquerer Costa) (grifos nossos)

Um dos casos mais explícitos de aceitação incontestada da exigência de quantitativos mínimos pode ser observado no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que chegou a sumular os percentuais que podem ser exigidos



dos licitantes, como comprovação de qualificação técnica. Assim, a Súmula n.º 24 daquela E. Corte apregoa:

“SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado”.

Em corroboração, a útil explanação de Carlos Ari Sundfeld:

O edital pode, como condição da aceitação do atestado, exigir que ele se refira a obras ou serviços com certa dimensão. Se a licitação se destina a contratar a construção de obra gigantesca, seria irracional considerar qualificada para realizá-la uma empresa que só houvesse enfrentado obras diminutas. Daí a atuação anterior do licitante, que demonstra sua capacidade técnico-operacional, dever ter sido adquirida em obra com dimensão compatível com a posta em licitação.¹

Assim, resta mais do que comprovado que as regras impugnadas além de legais, estão em estrita conformidade com os entendimentos jurisprudenciais e que, como já exhaustivamente comprovado, não só a exigência de comprovação de 50% do objeto licitado, como a exigência de pelo menos um atestado com quantitativo mínimo visa apenas garantir ao Município que o licitante prestou os serviços em volume minimamente compatível à complexidade (vulto) do objeto in situ, restando refutada a suposição irresponsável de possível direcionamento da licitação.

Por fim, também não merece prosperar a alegação da empresa de que o Teste de Conformidade se prestaria a convalidar a capacidade técnica do licitante, substituindo a apresentação de atestado(s) nos moldes editalícios. Permissa

¹ Licitação e contrato administrativo. 2 ed.. São Paulo: Malheiros: 2005, p.126.



Vênia, tais institutos não se confundem. O Teste de Conformidade se presta a comprovar se o Software ofertado pelo licitante atende às especificações exigidas e atende às necessidades do Município. Já o atestado de capacidade técnica busca comprovar se o licitante possui capacidade técnica para prestar o serviço licitado. Assim, esclarecemos que um licitante pode apresentar um software que seja aprovado, mas na hora de executar a prestação do serviço, que é mais abrangente do que o simples fornecimento do software, não consegue cumprir as exigências e obrigações contratuais. Desta forma, resta comprovado que as alegações da Impugnante quanto ao tema são equivocadas”.

Em complemento ao Parecer supratranscrito, convém destacar o entendimento da Unidade Técnica do TCEMG sobre tema similar na análise preliminar da Denúncia de nº 1.095.376 protocolada em face do edital do pregão 039/2020:

“11 – Do atestado de Capacidade Técnica:

Apontou a denunciante, que “no item 14.2.3, a.2, a Administração Pública criou uma exigência de Atestado de Capacidade que restringe a competição, afrontando princípios basilares da Lei de Licitação”.

E que, no mesmo item, na alínea a.6, “a PBH veda que o próprio licitante emita o Atestado de Capacidade”, mas que “o edital é omissivo quanto a possibilidade de empresas do mesmo grupo expedirem o termo”, configurando “outra ilegalidade”.

Dizem os questionados itens:

14.2.3. Qualificação Técnica:

[...]

a.2. Deverá ser apresentado, dentre o(s) atestado(s) encaminhado(s), pelo menos um atestado com quantidade de no mínimo de 10.654 (dez mil, seiscentos e cinquenta e quatro) vidas mensais, correspondente a 12,5% do total mensal estimado, constante no Anexo II.

[...]

a.6. Não será(ão) aceito(s) atestado(s) de capacidade técnica emitido(s) pelo próprio licitante.



Destarte, diante de “mais um vício”, pediu a anulação do “Instrumento Convocatório”.

Acerca da qualificação técnica dos licitantes, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação anotou que a exigência de atestados, “tem por fim resguardar a Administração sobre a aptidão do licitante de executar de forma adequada o objeto licitado”, conforme previsão no inciso II, do art. 30, da Lei de Licitações.

*Constatou também, que a **Administração “observou o limite de 50% na exigência do quantitativo mínimo que deve constar do atestado técnico, permitindo, inclusive, o somatório de atestado, razão pela qual não se vislumbra óbice quanto a este ponto”.***

A CFEL entendeu não ser cabível a reclamação da denunciante, de ser indevida a vedação de o próprio licitante emitir atestado de capacidade técnica em seu favor. Alertou, que além da Lei nº 8.666/93 não prever tal prática, “é indiscutível que a natureza probante que se persegue com o comentado atestado não será alcançada com a autoatestação”, acatando a justificativa da Prefeitura de Belo Horizonte, que citou acórdão do TCU neste sentido. E que, da mesma forma, mediante os esclarecimentos da Administração, não vislumbra impedimento (à continuidade do certame), “o edital não prever expressamente a possibilidade de empresas do mesmo grupo expedirem o aludido atestado”.

Considerou improcedente o apontamento, por entender que as disposições do edital, acerca da qualificação técnica dos licitantes, estão regulares.

*Constatai que a denunciante demonstrou seu inconformismo, sobre a Prefeitura não aceitar atestados de capacidade técnica emitidos pelo próprio licitante, conforme expressamente disposto no subitem 14.2.3. Qualificação Técnica, *ipsis litteris*:*

[...]



a.6. Não será(ão) aceito(s) atestado(s) de capacidade técnica emitido(s) pelo próprio licitante.

[...]

Para traduzir meu entendimento sobre a questão, trago à baila excerto do julgamento de Representação 14 no âmbito do Tribunal de Contas da União, sobre o tema:

[...]

24. O ponto crucial a ser analisado diz respeito à emissão de atestado de capacidade técnica pela própria licitante.

25. O edital da licitação estatui que o atestado deve ser emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da licitante.

26. Apesar de a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, não proibir, expressamente, a emissão de atestado pelo próprio participante do certame, a título de comprovação da sua capacidade técnico-operacional para executar o objeto, não podemos dar azo a essa possibilidade.

27. A finalidade da previsão de atestados, na Lei de Licitações, com o intuito de certificar a qualificação técnica dos licitantes, foi para garantir um mínimo de confiabilidade à Administração, acerca da capacidade da empresa para levar a efeito o empreendimento, em respeito a padrões técnicos aceitáveis. Ainda que não seja viável obter garantia plena acerca da habilidade do licitante para desempenhar a futura contratação, o que não se pode admitir é que uma empresa declare estar apta a executar o objeto sem o aval de terceiros, destinatários do objeto. Que garantia haveria à Administração Pública, ainda mais em se tratando desta Corte de Contas, a quem compete zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, ao permitir que uma pessoa jurídica emita atestado de capacidade técnica em favor de si mesma? [...]

Destarte, por não identificar, nesse apontamento sobre a vedação imposta pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, óbice à continuidade do certame, não vislumbro o fumus boni iuris a justificar a concessão da suspensão liminar solicitada”.

Frente ao exposto e em conformidade com o Parecer exarado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas, julgo improcedente a impugnação neste quesito.



4 CONCLUSÃO

Em conformidade com o Parecer exarado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SMPOG, conheço da impugnação apresentada pela empresa Instituto Brasileiro de Tecnologia, Empreendedorismo e Gestão – BR TEC, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Belo Horizonte, de 13 de maio de 2021.

De acordo

EMERSON DUARTE
MENEZES:8018349
2668

Assinado de forma digital
por EMERSON DUARTE
MENEZES:80183492668
Dados: 2021.05.13
13:37:43 -03'00'

Giselle Marília Neves Mattar
Pregoeira