



PROCESSO N.º: 04.000454.20.95

PREGÃO ELETRÔNICO N.º: 019/2020

OBJETO: Aquisição de carnes de frango, bovina e suína, submetidas a congelamento rápido e individual – IQF, para execução do Programa de Alimentação Escolar – PNAE e das ações de Assistência Alimentar à Rede Socioassistencial, sob gestão da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), conforme especificações constantes no Anexo I do edital.

ASSUNTO: Impugnação aos termos do edital.

IMPUGNANTE: Sérgio Braulio Ribeiro EPP.

1 ADMISSIBILIDADE

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

2 DO ITEM IMPUGNADO

Em apertada síntese, a Impugnante aduz:

- 1) Que *“no item 14.2.3 alínea a.2 Qualificação Técnica do referido edital, pede-se pelo menos 1 atestado comprovando que o ganhador tenha fornecido o quantitativo mínimo de 25% dos lotes vencedores. Tal solicitação é de caráter restritivo pois estamos falando de um comprovação de apenas um cliente atestando que forneceu um quantitativo de mais de duzentos mil KG, para todos os lotes, sendo tal obrigação altamente desproporcional, afastando assim o princípio da competitividade e da economicidade”*;
- 1.1. Que *“diante dos relatos solicitamos ao pregoeiro uma resposta concernente ao externado para uma possível flexibilização na entrega dos atestados com a possibilidade de se atender o quantitativo fazendo somatório de diversos atestados e não de apenas 1 atestado que represente 25% para um único cliente, ou seja, sendo possível atender tal exigência através do somatório de diversos atestados de capacidade técnica, o que não trará nenhum prejuízo para o certame, pelo contrário, propiciará uma competitividade mais acirrada trazendo melhores preços ao município”*.
- 2) *“Examinando o referido instrumento convocatório, verificamos que para participação no procedimento licitatório foi fixado um pré-requisito, ou seja, atendimento a condição estabelecida em seu item 14.2.3. Alínea b.1 e b.2. Entendemos que tais exigências poderão*



dificultar e restringir a participação de várias empresas que apesar de não possuir tais documentos próprios, somente comercializa produtos de frigoríficos que são inspecionados pelo SIF ou IMA e tem toda esta documentação exigida no item e alíneas em questão, ou seja, de seus fornecedores fabricantes. Pois nossa empresa sendo apenas um distribuidor não possui e não necessita de ter registros próprios de tais Órgãos”;

2.1. *“Ademais a empresa Impugnante está apta e capaz de licitar com o município de Belo Horizonte o que se pode comprovar, pois a mesma somente comercializa carnes e seus derivados de Fornecedores com registro no S.I.F ou I.M.A. o que pode ser comprovado através de certificados emitidos pelos órgãos e notas fiscais emitidas pelos seus frigoríficos fornecedores, bem como a comprovação de contratos firmados com municípios de diversos Estados da Federação conforme cópias em anexo”;*

2.2. *Que “visando proporcionar uma abertura no leque de participantes do certame, essa douta comissão poderá exigir que o licitante apresente a documentação do item 14.2.3. Alínea b.1 e b.2 do processo licitatório de seus fornecedores frigoríficos produtores e indústrias o que estaria assim sendo atendida a intenção de garantia da qualidade sanitária dos produtos ofertados, pois tanto o serviço de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura – SIF, Instituto Mineiro de Agropecuária IMA e Serviço Inspeção Municipal estão aptos a fiscalizar os estabelecimentos distribuidores, atacadistas, produtores e indústrias”.*

3) Requer a procedência da impugnação e a alteração do instrumento convocatório.

Resumidamente, são as alegações.

3 DO MÉRITO:

3.1. DAS REGRAS PARA APRESENTAÇÃO DO(S) ATESTADO(S) DE CAPACIDADE TÉCNICA

Resumidamente, o Impugnante alega que é restritiva e prejudica o caráter competitivo da licitação a regra do subitem 14.2.3, alínea a.2 do edital, em que é exigido que pelo menos de 1 (um) dos atestados apresentados comprove o fornecimento de, no mínimo, 25% do quantitativo previsto nos lotes vencedores.



Realizada consulta junto à Diretoria de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, órgão responsável pela elaboração do termo de referência, esta emitiu o seguinte parecer (documento constante nos autos):

“A comprovação de no mínimo 25% de cada lote arrematado é justificada em face da complexidade do atendimento para garantir às unidades educacionais e socioassistenciais a oferta regular e permanente de refeições para os estudantes da rede municipal e parceira e para as pessoas em situação de acolhimento institucional, sem correr risco de desabastecimento. As entregas de carnes são semanais para cada uma das mais de 650 unidades, em todas as regiões da cidade, demandando do(s) fornecedor(es) entregas diárias. Dessa forma, pretende-se reduzir o risco de contratações mal sucedidas que possam afetar esse atendimento e, conseqüentemente, prejudicar a adequada execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar e das ações de assistência alimentar à rede socioassistencial, impactando a segurança alimentar e nutricional de milhares de estudantes e beneficiários.

Conforme previsto no Edital, o licitante deverá comprovar que fornece ou forneceu bens de natureza compatível com o(s) objeto(s) do(s) lote(s) arrematado(s), em quantidade que represente no mínimo 50% (cinquenta por cento) do previsto no(s) mesmo(s). Dentre estes atestados, pelo menos um deverá comprovar o fornecimento de quantitativo que represente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) do previsto no(s) lote(s) arrematado(s), o que poderá demonstrar sua efetiva capacidade de fornecimento e logística compatíveis com o objeto desta licitação, nos quantitativos planejados”.

Em complemento ao Parecer supratranscrito, torna-se necessário fazer alguns esclarecimentos.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a ora Impugnante parece estar interpretando de forma equivocada a regra da alínea a.2 do subitem 14.2.3 do edital. Tal equívoco pode ser verificado pela alegação da empresa de que *“tal solicitação é de caráter restritivo, pois estamos falando de uma comprovação de apenas um cliente atestando que forneceu um quantitativo de mais de duzentos mil KG, para todos os lotes”*. Ao contrário do que parece entender a Impugnante, nenhum licitante terá que comprovar o fornecimento de mais de duzentos mil kg de produto em um único atestado, mesmo se vier a torna-se arrematante de todos os lotes.



Para comprovar o equívoco da empresa, colaciono abaixo a regra editalícia impugnada:

14.2.3. Qualificação Técnica:

a) *Atestado(s) de Capacidade Técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante fornece ou forneceu bens de natureza compatível com o(s) objeto(s) do(s) lote(s) arrematado(s), **em quantidade que represente no mínimo 50% (cinquenta por cento) do previsto no(s) mesmo(s).***

a.1. *Será permitido o somatório de atestados para efeito da comprovação da alínea a.*

a.2. **Dentre os atestados, pelo menos 1 (um) deles deverá comprovar o fornecimento de quantitativo que represente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) do previsto no(s) lote(s) arrematado(s).**

(...)” (destacamos)

Como demonstrado acima, o edital exige que o licitante comprove através de atestado(s) de capacidade técnica que fornece ou forneceu produtos de natureza compatível com o objeto licitado em quantitativo que represente no mínimo 50% do lote arrematado, permitido o somatório de atestado para efeito dessa comprovação. Em complementação é exigido que pelo menos 1 (um) atestado comprove, no mínimo, 25% do previsto no lote.

Cabe esclarecer que os lotes são independentes entre si, ou seja, o julgamento de cada um é realizado de forma autônoma. O licitante deve comprovar o quantitativo referente ao lote que arrematou, caso vença mais de um lote, o quantitativo é analisado de forma individual, não é realizada a soma de todos os lotes para depois se verificar a habilitação.

Desta forma, em nenhuma hipótese o licitante seria obrigado a comprovar o fornecimento de 50% do quantitativo de carne licitado em todo o pregão, tampouco 25% do total do certame em um único atestado, caso se torne arrematante de todos os lotes.

Diante disto, o quantitativo a ser comprovado em cada lote seria:

LOTE 01: Quantitativo licitado: 404.175 kg



- Quantitativo total a ser comprovado pelo licitante arrematante, podendo haver somatório de atestados: 202.087,5 kg;
- Pelo menos 1 (um) dos atestados apresentados deverá comprovar o fornecimento de no mínimo 101.043,75 kg de produtos de natureza compatível com o objeto licitado.

LOTE 02: Quantitativo licitado: 134.725 kg

- Quantitativo total a ser comprovado pelo licitante arrematante, podendo haver somatório de atestados: 67.362,5 kg;
- Pelo menos 1 (um) dos atestados apresentados deverá comprovar o fornecimento de no mínimo 33.681,25 kg de produtos de natureza compatível com o objeto licitado.

LOTE 03: Quantitativo licitado: 148.125 kg

- Quantitativo total a ser comprovado pelo licitante arrematante, podendo haver somatório de atestados: 74.062,5 kg;
- Pelo menos 1 (um) dos atestados apresentados deverá comprovar o fornecimento de no mínimo 37.031,25 kg de produtos de natureza compatível com o objeto licitado.

LOTE 04: Quantitativo licitado: 49.375 kg

- Quantitativo total a ser comprovado pelo licitante arrematante, podendo haver somatório de atestados: 24.687,5 kg;
- Pelo menos 1 (um) dos atestados apresentados deverá comprovar o fornecimento de no mínimo 12.343,75 kg de produtos de natureza compatível com o objeto licitado.

LOTE 05: Quantitativo licitado: 180.112 kg

- Quantitativo total a ser comprovado pelo licitante arrematante, podendo haver somatório de atestados: 90.056 kg;
- Pelo menos 1 (um) dos atestados apresentados deverá comprovar o fornecimento de no mínimo 45.028 kg de produtos de natureza compatível com o objeto licitado.

LOTE 06: Quantitativo licitado: 60.038 kg

- Quantitativo total a ser comprovado pelo licitante arrematante, podendo haver somatório de atestados: 30.019 kg;
- Pelo menos 1 (um) dos atestados apresentados deverá comprovar o fornecimento de no mínimo 15.009,5 kg de produtos de natureza compatível com o objeto licitado.



Desta forma, caso a empresa se torne arrematante de todos os lotes, bastaria apresentar um único atestado com o quantitativo de 101.043,75 kg para comprovar os 25% de todos os lotes, sendo permitido o somatório de outros atestados para demonstrar o restante de quantitativo, quando exigido.

Como bem detalhado acima, resta comprovado que é equivocada a alegação da Impugnante de que o licitante teria de apresentar pelo menos 1 atestado que comprovasse o fornecimento de mais de duzentos mil kg de produtos de natureza compatível com o objeto licitado. Ressalta-se que a análise quanto ao cumprimento das regras previstas nas alíneas “a” e “a.1” do subitem 14.2.3 do edital será feita individualmente para cada lote. Assim, o(s) atestado(s) apresentado(s) para um lote também podem ser utilizados para comprovação de quantitativo em outro lote.

Feitos os devidos esclarecimentos, cumpre salientar que, como afirmado no Parecer exarado pela Diretoria de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, o estabelecimento da regra impugnada é extremamente necessária para garantir que a empresa que se tornar vencedora do certame possua aptidão e experiência suficiente para executar de forma correta o fornecimento contratado, principalmente devido a importância do objeto licitado, vez que trata-se de aquisição de carnes para os Programas de Alimentação Escolar e Ações de Assistência Alimentar para a Rede Socioassistencial e que, portanto, uma falha na execução do contrato traria muito prejuízo à população do Município de Belo Horizonte.

Ressalta-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, abarcando não só a exigência do alínea “a” do subitem 14.2.3, como também da alínea “a1”. 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 desidiosa 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 – 9ª 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 observada 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 Sunfeld:

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 a regra impugnada além de legal, está em estrita conformidade com os entendimentos jurisprudenciais e que, como já exaustivamente comprovado, 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*.

Diante do exposto e em conformidade com o Parecer exarado pela Diretoria de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, julgo improcedente as razões de impugnação neste quesito e nego o pedido feito pela empresa para que seja flexibilizada a regra da alínea “a.1” do subitem 14.2.3 do edital.

3.2. DOS QUESTIONAMENTOS QUANTO ÀS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NA ALÍNEA B DO SUBITEM 14.2.3 DO EDITAL:

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



Resumidamente, a Impugnante alega que a exigências dispostas as alíneas “b.1” e “b.2” do subitem 14.2.3 do edital *“poderão dificultar e restringir a participação de várias empresas que apesar de não possuir tais documentos próprios, somente comercializa produtos de frigoríficos que são inspecionados pelo SIF ou IMA e tem toda esta documentação exigida no item e alíneas em questão, ou seja, de seus fornecedores fabricantes. Pois nossa empresa sendo apenas um distribuidor não possui e não necessita de ter registros próprios de tais Órgãos”*.

Diante disto, a empresa alega que *“essa douta comissão poderá exigir que o licitante apresente a documentação do item 14.2.3. Alínea b.1 e b.2 do processo licitatório de seus fornecedores frigoríficos produtores e industrias(...)”*.

Realizada consulta junto à Diretoria de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, esta exarou o seguinte Parecer (documento constante nos autos):

“A empresa é registrada na junta comercial do município de Contagem/MG com a atividade principal de comércio atacadista de bovinos, suínos e seus derivados. Se a mesma executa somente a comercialização de produtos de frigoríficos que são inspecionados pelo SIF ou IMA, ficaria desobrigada de possuir serviço de inspeção próprio. Neste caso, ela se enquadraria no item b.2.1, do Edital. Mas caso haja comprovação de que a empresa, além de comercializar, também armazene, manipule, processe ou mesmo reembale as carnes bovinas, suínas e seus derivados, fica obrigada a possuir Serviço de Inspeção próprio”.

Frente ao Parecer exarado pela Diretoria de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, julgo improcedente as razões de impugnação neste quesito.

4 CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos apresentados e em conformidade com o Parecer exarado pela Diretora de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, conheço da impugnação apresentada pelo Impugnante Sérgio Bráulio



Ribeiro EPP, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o edital impugnado em seus exatos termos.

Belo Horizonte, 26 de maio de 2020.

Original assinado

Rogério Ferreira Cabral

Pregoeiro