



PROCESSO N.º: 01.127034.18.68

PREGÃO ELETRÔNICO N.º: 0227/2018

OBJETO: Aquisição de solução tecnológica de gestão integrada de atenção à saúde, denominada neste edital como SIGRAH, para informatizar o registro de atendimento ao usuário do SUS (Prontuário Eletrônico do Usuário do SUS), ações de apoio à assistência à saúde, regulação do acesso à saúde e controle e avaliação ambulatorial e hospitalar, incluindo a aquisição de licenças perpétuas e Serviços Técnicos Especializados (STE) de mapeamento de processos, de customização, de integração/interoperabilidade, de parametrização, de implantação, de treinamento, de operação assistida e de suporte técnico e manutenção, nas Unidades de Saúde da Rede Própria do SUS/ BH, conforme descrição detalhada no edital e seus anexos.

ASSUNTO: Impugnação aos termos do edital.

IMPUGNANTE: MV SISTEMAS LTDA.

1 ADMISSIBILIDADE

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

2 DO ITEM IMPUGNADO

Resumidamente, a Impugnante aduz:

1) Que o edital é contraditório, ilegal e restringe a participação no certame, tendo em vista que *“ao mesmo tempo em que se permite o somatório dos valores contidos em vários atestados, exige-se por outro lado, que em apenas 1 (um) deles esteja comprovado o atendimento a pelo menos 50% (cinquenta por cento) do objeto a ser contratado”*;

1.1. *“Assim, requer a Impugnante a retificação do subitem 14.1.1.1.1., a fim de que seja afastada a contradição demonstrada alhures, excluindo-se a necessidade de apresentação de apenas 1 (um) atestado que comprove 50% de parte dos requisitos técnicos exigidos, permitindo-se o somatório de atestados também neste particular”*.

2) Que *“o que se combate na presente impugnação é a previsão contida no subitem 22.16 de condicionar qualquer tipo de reorganização empresarial à prévia e expressa autorização de administração contratante, o que não nos parece legal e minimamente razoável”*;

2.1. Que o subitem 22.16 do edital deve ser esclarecido ou retificado a fim de que seja afastada a exigência de autorização prévia e expressa de qualquer tipo de alteração societária.

3) Requer a procedência da impugnação e a alteração do Instrumento Convocatório.

Em apertada síntese, são as alegações.

3 DO MÉRITO:

3.1. DA SUPOSTA CONTRADIÇÃO EDITALÍCIA REFERENTE À COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Resumidamente, a Impugnante alega que as regras do edital são contraditórias e acabam por vedar o somatório de atestados, tendo em vista que *"ao mesmo tempo em que se permite o somatório dos valores contidos em vários atestados, exige-se por outro lado, que em apenas 1 (um) deles esteja comprovado o atendimento a pelo menos 50% (cinquenta por cento) do objeto a ser contratado"*.

Realizada consulta junto à equipe técnica da Secretaria Municipal de Saúde, órgão demandante do certame *in situ*, esta apresentou os seguintes esclarecimentos (documento constante nos autos):

"Argumentação improcedente.

Os atestados indicados nos itens II, V, VI e VII referem-se a uma capacidade que representa 50% da existente no SUS-BH. Para cada item foi indicado o valor absoluto.

Ao permitir o somatório dos atestados - a.1.2 - obriga-se que no mínimo um dos atestados apresente no mínimo 50% do volume indicado nos itens II, V, VI e VII. Ou seja, 50% dos 50%, o que representa 25% do volume total.

Por exemplo: entre as 07 características (citadas no "a.1.1. "), se as 04 especificações escolhidas para apresentação dos atestados forem os itens: I, II, III e IV, no item "II" um atestado deverá ter no mínimo 87 unidades de estabelecimentos da rede SUS própria, onde somados com outros atestados darão o total de 173 unidades.



Cabe esclarecer que no item 14 - Exigências para Habilitação, no subitem 14.1.1.1 - são solicitados Atestados de Capacidade Técnica visando comprovar experiência com a prestação de serviço de IMPLANTAÇÃO de solução tecnológica. As características elencadas como relevantes na demonstração da experiência (14.1.1.1.1 do Edital - pág. 20) remetem à rede de serviços/unidades de saúde e sua volumetria, como locais que utilizarão a solução tecnológica adquirida - alvo da implantação. Este item diz respeito à robustez da licitante e indica se ela tem possibilidade de reunir os recursos e as condições necessárias à execução do projeto na magnitude do município. A proponente deverá atender a quatro das sete características elencadas.

Ademais, a interpretação que em um dos atestados "esteja comprovado o atendimento a pelo menos 50% (cinquenta por cento) do objeto a ser contratado" é errônea, pois a referência da volumetria não foi estabelecida com o objeto a ser contratado, mas sim, com as características da rede SUS-BH."

Insta frisar, como bem afirmado pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Saúde, que ora Impugnante não soube interpretar corretamente as regras editalícias, tendo em vista que não há vedação ao somatório de atestados. Apenas é exigido que 1 dos atestados apresentados comprove, no mínimo, 50% dos 50% necessários para a comprovação da qualificação técnica. Assim, resta demonstrado que há sim a possibilidade de somatório dos atestados para comprovar o quantitativo exigido no edital, mas destes atestados, 1 deverá comprovar no mínimo 50% do exigido, o que representa 25% do volume total.

Salienta-se que o estabelecimento do quantitativo previsto no edital levou em consideração a dimensão e complexidade do objeto licitado e tem como objetivo garantir que a empresa que ganhe a licitação possua aptidão e experiência suficiente para executar de forma correta o serviço contratado. Ressalta-se, que a justificativa para as exigências de habilitação técnica consta à fl. 322 dos autos e está à disposição de qualquer interessado.

É de se esperar que os licitantes possuam um mínimo de experiência em contratos compatíveis com o objeto *in situ*, com intuito de garantir o perfeito cumprimento do contrato, sem prejuízos à prestação dos serviços ora licitados, especialmente em se tratando de uma cidade do porte de Belo Horizonte.



Destaca-se que há farta jurisprudência que prevê a possibilidade de exigência de quantitativo mínimo no atestado. 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)

“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.***

O concurso público que se pretendeu realizar, como salientado pelo Ministério Público junto ao Tribunal, buscava o provimento de cargos com mais de 70 funções diferentes, em áreas de conhecimento diversas, alguns de nível de especialização ou com provas práticas, não se tratando de serviços que apenas demandavam mais ou menos



impressões de provas ou recrutamento de mais ou menos aplicadores, como fez parecer o denunciante.

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)

“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 a 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)



DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE. 1. As exigências tendentes a comprovar a capacitação técnica do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público. 2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada, porquanto concebida com propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93: "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)". 3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial. 4. A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público. 5. Recurso especial não-provido". (grifos nossos)

(STJ - REsp: 295806 SP 2000/0140290-0, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 06/12/2005, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 06/03/2006 p. 275)

Um dos casos mais explícitos de aceitação inconteste 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”.

A exigência de pelo menos um atestado com quantitativo mínimo visa garantir ao Município que o licitante prestou os serviços em volume minimamente compatível à complexidade (vulto) do objeto *in situ* e, por decorrência, indica a capacidade operacional do licitante. Aceitar parcelas ínfimas ou reduzidas de quantitativos (ou seja, permitir o fracionamento da experiência), simbolizaria aceitar capacidade operacional inferior à desejada. O quantitativo exigido na habilitação é evidentemente razoável e proporcional face ao quantitativo total exigido no edital.

Especificamente no que toca à exigência de que pelo menos um atestado apresente quantitativo mínimo, nota-se que os tribunais pátrios entendem a exigência como válida:

*6) Da exigência de se comprovar, através de um único atestado, que o licitante tenha executado serviços e atividades descritas no edital em, no mínimo, 30 (trinta) localidades simultaneamente (item 1.2.4 do Anexo I, fls. 38), **insurge-se o Denunciante contra a impossibilidade da somatória de atestados.***

*O presente edital tem por objeto a execução de obras de implantação e ampliação do sistema de água e/ou esgoto em aproximadamente 200 localidades por lote, isto é, trata-se de uma obra de grande porte, o que pode justificar a exigência de que os licitantes comprovem experiência em obras simultâneas e ainda que, uma vez vencedores, terão capacidade técnica para cumprir o acordado. **Conforme ensinamento de Marçal Justen Filho, é a identidade do objeto licitado que define a necessidade ou não do somatório.***

”6. Nessa esteira também é o entendimento no Tribunal de Contas da União, quando decide: Com relação à proibição da soma de quantitativos de contratos distintos, não vislumbro prejuízo. É usual o estabelecimento de limites, com o intuito de evitar que a adição de quantitativos irrisórios venha a amparar experiência inexistente no curriculum do licitante. Apenas excepcionalmente, em razão da natureza dos serviços, tal medida poderia ser restritiva. (Acórdão 2088/2004 – Plenário – TCU)

E, 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 2079/2005 - Primeira Câmara)

***Nesse contexto, não configura irregularidade, no caso em tela, a impossibilidade da somatória de atestados pelos licitantes.** (Denúncia nº 751396)*

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

Diante de todo o exposto, resta mais do que comprovado que não há qualquer ilegalidade ou contradição nas regras questionadas, tendo a ora Impugnante apenas interpretado erroneamente os seus dizeres.

Cabe ressaltar que para potencializar a participação de mais empresas, além de prever a possibilidade de somatório de atestados, também foi permitida a participação de consórcios. Portanto, caso a licitante atue apenas na iniciativa privada e não consiga isoladamente comprovar o quantitativo suficiente, pode se associar a outros fornecedores e participar da licitação.

Frente ao exposto, e em conformidade com o estabelecido pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Saúde, julgo improcedente a impugnação neste quesito.

3.2. DA NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DO CONTRATANTE NOS CASOS PREVISTOS NO SUBITEM 22.16 DO EDITAL

Resumidamente, a Impugnante alega que não é legal e nem minimamente razoável a exigência contida no subitem 22.16 do edital de prever a necessidade de autorização prévia e expressa de qualquer tipo de alteração societária.

Primeiramente, cumpre esclarecer que ao contrário do que alega a Impugnante, o edital não exige a autorização prévia e expressa da Contratante para todo e qualquer tipo de alteração societária como alegado, mas somente para as alterações em que o art. 78 da Lei Geral de Licitações considera como passíveis de rescisão contratual. Veja:

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



"Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;"

Analisando-se a legislação colacionada, conclui-se que a regra geral é que casos de alteração societária como fusão, cisão ou incorporação constituem motivo para a rescisão contratual, salvo se admitidas no edital e no contrato. Trata-se de uma hipótese legal e não de uma inovação do Município.

Desta forma, justamente para evitar uma rescisão contratual automática, foi prevista a possibilidade das referidas alterações, desde que ocorra a anuência prévia do Contratante. Tal regra visa resguardar o Município quanto à titularidade da empresa que irá prestar os serviços, pois uma possível alteração pode afetar a qualificação econômico-financeira, fiscal e trabalhista da Contratada, ou até mesmo sujeitar o Município a manter um contrato com uma empresa que possa estar cumprindo pena que não permita à mesma manter um contrato com a Administração Pública, como por exemplo, ter sido declarada inidônea.

Como demonstrado, o edital está em estrita conformidade com o que prevê a legislação cabível, não havendo que se falar em ilegalidade ou falta de razoabilidade.

Por fim, cabe frisar que não há que ser esclarecido no item impugnado, uma vez que ele é claro e objetivo ao prever que *"a Contratada não poderá associar-se com outrem, realizar fusão, cisão, incorporação ou integralização de capital, salvo com expressa autorização do Contratante".* Assim, resta claro que caso a Contratada tenha a intenção de fazer alguma destas alterações, deverá solicitar a autorização do Município.

Frente ao exposto, julgo improcedente a impugnação neste quesito.

4 CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos apresentados e em conformidade com os esclarecimentos dados pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Saúde, conheço da impugnação apresentada pela



empresa MV Sistemas Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o edital impugnado em seus exatos termos.

Belo Horizonte, 16 de janeiro de 2019.

Wanice Beatriz de Lima

Pregoeira