



**EMENTA: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. LICITAÇÃO PRESENCIAL.
LEI Nº 13.303/2016.**

**LICITAÇÃO PRESENCIAL Nº 001/2020
PROCESSO Nº 04-000.490/20-59**

A EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – PRODABEL, vem manifestar-se sobre a impugnação apresentada pela empresa **CONSIGNET SISTEMAS LTDA**, relativamente ao edital da Licitação Presencial nº 001/2020, nos termos abaixo apontados:

DO DIREITO À IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

A impugnação ora respondida é tempestiva, posto que aviada eletronicamente em 29 de outubro de 2020, às 20h12, dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis antes da data da sessão pública, prevista para 11 de novembro de 2020.

É igualmente tempestiva esta resposta, visto que apresentada no prazo de 3 (três) dias úteis previsto no item 4.3.2 do edital da Licitação Presencial nº 001/2020, considerando a data de 30 de outubro de 2020, sexta-feira, como a de efetivo recebimento da impugnação (vide item 4.4, que prevê a obrigatoriedade de prática dos atos dentro do horário comercial).

Por oportuno, rechaça-se desde já a aplicação da Lei nº 8.666/1993, suscitada pela IMPUGNANTE como fundamento ao seu direito de impugnar o edital em questão, considerando ser este procedimento licitatório regido pela Lei nº 13.303/2016.

DAS ALEGAÇÕES DO IMPUGNANTE

Em suma, alega a IMPUGNANTE:

- a) Ilegalidade do item de habilitação quanto à apresentação de atestado de capacidade técnica com especificação mínima de consignações mensais;
 - b) Ilegalidade da exigência de infraestrutura presencial;
 - c) Inaplicabilidade do pregão;
-



- d) Necessidade de exigência de ISO 9001 e 27001.

Não assiste razão à IMPUGNANTE, pelo exposto a seguir.

Da suposta ilegalidade do item de habilitação quanto à apresentação de atestado de capacitação técnica com especificação mínima de consignações mensais

A IMPUGNANTE alega que há ilegalidade no edital por solicitar que, como critério para a habilitação, dentre os Atestados de Capacidade Técnica apresentados, pelo menos um comprove que a empresa presta ou prestou serviço de natureza compatível com o objeto do certame correspondente ao mínimo de 25% do total geral de operações estimadas. Alega que devido a tal exigência há comprometimento da competitividade e restrição à participação de licitantes na parte técnica.

O alegado não prospera.

Cumprе esclarecer que o estabelecimento da regra impugnada é extremamente necessário para garantir que a empresa que se tornar vencedora do certame possua aptidão e experiência suficientes para executar de forma correta o serviço contratado, principalmente devido a importância do objeto licitado.

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, 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 – 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 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 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.

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 às empresas municipais contratantes que o licitante prestou os serviços em volume minimamente compatível à complexidade (vulto) do objeto *in situ*.

Da suposta ilegalidade da exigência de infraestrutura presencial

A IMPUGNANTE sustenta a ilegalidade da exigência de infraestrutura presencial sob os argumentos da desnecessidade de atendimento *in loco* e de violação ao princípio da isonomia.

Sem razão a IMPUGNANTE.

Primeiramente, trata a IMPUGNANTE a necessidade de infraestrutura presencial como condição para participação neste certame. Equivoca-se, pois, a “*unidade de atendimento presencial*” constitui objeto da Licitação, assim como a disponibilização do sistema.



Tanto é que a instalação da infraestrutura presencial não é um requisito exigível para a participação no certame, visto que, nos termos do item 2.2 do Projeto Básico, a Contratada terá o prazo de até 60 (sessenta), contados a partir da assinatura do instrumento contratual, para a implantação dos serviços.

Nessa esteira, é o entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual a instalação de infraestrutura presencial pode ser exigida para o bom desempenho da execução contratual:

28. Não havendo impedimentos de caráter legal para tal exigência, que tem por objetivo diminuir potenciais problemas quanto à regular execução contratual, considero adequada a proposta do grupo de que a administração requeira, no edital, que a empresa contratada possua ou se comprometa “a montar matriz, filial ou escritório em local previamente definido no edital, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato”. Evidentemente, deve ser evitada a formulação de exigências desarrazoadas em termos de estrutura administrativa local, de forma a onerar desproporcionalmente as empresas, inibindo desnecessariamente a competitividade do certame, somente se exigindo que a contratada possua uma estrutura mínima que garanta a boa execução contratual. (ACÓRDÃO Nº 1214/2013 – TCU – Plenário).

Conforme item 3.1.2 do Projeto Básico, a central de atendimento presencial se destinará ao esclarecimento de dúvidas sobre o procedimento de inclusão e exclusão de consignações facultativas em folha, em especial sobre o uso do sistema de administração e controle, a legislação aplicável, o cálculo da margem; recebimento de requerimentos e reclamações/denúncias relativas ao processo de gestão de consignações facultativas, visando, no último caso, à identificação de possíveis inconsistências dos descontos.

Em que pese será o gerenciamento das consignações realizado via sistema, a infraestrutura presencial é indispensável ao atendimento aos agentes públicos, que não são somente os vinculados à Prodabel. Neste ponto, inclusive, equivoca-se a IMPUGNANTE ao fazer menção à Prodabel apenas, pois, conforme o item 3 do edital impugnado, essa licitação atenderá também à Belotur, à BHtrans, a Urbel e a PBH Ativos S/A.



Da inaplicabilidade do Pregão

Sustenta a IMPUGNANTE que a Prodabel “adotou como modalidade do certame, o Pregão Presencial, e, como critério de julgamento, o de Menor Preço e técnica” e que por isso agiu em detrimento do que dispõe a legislação.

A Prodabel não incorreu em tamanha aberração. Na verdade, essa alegação demonstra o desconhecimento da IMPUGNANTE quanto à legislação regente desta licitação.

Logo na segunda página do edital desta licitação, está o item 2, “DA DISCIPLINA LEGAL”. Didaticamente, segue a cópia literal:

2.1. A presente licitação reger-se-á pela Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, pelos Decretos Municipais nº 10.710, de 28 de junho de 2001, nº 15.113, de 8 de janeiro de 2013, nº 16.535, de 30 de dezembro de 2016 e nº 16.935, de 29 de junho de 2018 e pelas demais disposições legais correlatas, pelo Regulamento de Licitações e Contratos da Prodabel, disponível no endereço eletrônico www.pbh.gov.br/prodabel, bem como pelas cláusulas e condições contidas neste edital e seus anexos.

Ademais, no Anexo VII deste edital há uma nota técnica para escolha da modalidade licitatória, no qual discorreu-se sobre a fundamentação desta licitação, seu procedimento, modo de disputa e critério de julgamento. Ainda que desconhecesse a legislação, a IMPUGNANTE, na qualidade de “futura licitante”, deveria ter lido integralmente este instrumento convocatório. Se lido, decerto que não suscitaria essa questão ora rechaçada.

A Lei nº 13.303/2016, estatuto jurídico das empresas estatais, estabelecendo novas regras licitatórias, dispõe sobre procedimento próprio, previsto no artigo 51, *in verbis*:

Art. 51. As licitações de que trata esta Lei observarão a seguinte sequência de fases: [\(Vide Lei nº 14.002, de 2020\)](#)

I - preparação;

II - divulgação;

III - apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado;



IV - julgamento;

V - verificação de efetividade dos lances ou propostas;

VI - negociação;

VII - habilitação;

VIII - interposição de recursos;

IX - adjudicação do objeto;

X - homologação do resultado ou revogação do procedimento.

§ 1º A fase de que trata o inciso VII do caput poderá, excepcionalmente, anteceder as referidas nos incisos III a VI do caput, desde que expressamente previsto no instrumento convocatório.

§ 2º Os atos e procedimentos decorrentes das fases enumeradas no caput praticados por empresas públicas, por sociedades de economia mista e por licitantes serão efetivados preferencialmente por meio eletrônico, nos termos definidos pelo instrumento convocatório, devendo os avisos contendo os resumos dos editais das licitações e contratos abrangidos por esta Lei ser previamente publicados no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município e na internet.

Essa lei não traz as tradicionais modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Ela possui modalidade própria, que seguirá o procedimento descrito no artigo 51, podendo utilizar modo de disputa aberto ou fechado (hipótese da presente licitação), cujos critérios de julgamento estão descritos no artigo 54, dentre eles o “melhor combinação de técnica e preço”, aqui utilizado.

Quanto ao pregão, a Lei nº 13.303/2016 prevê, em seu artigo 32, inciso IV, a adoção preferencial para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Não aplicável ao presente caso.

Como bem concluído pela IMPUGNANTE, “o meio mais adequado para julgar as licitantes é adotando-se o “técnica e preço””, o que foi realizado. Este certame segue o procedimento específico da Lei nº 13.303/2016, utilizando o modo de disputa fechado, sendo “melhor combinação de técnica e preço” o critério de julgamento.



Destarte, ao contrário do alegado pela IMPUGNANTE, não houve um “*mix nas modalidades pregão e concorrência*”, mas sim a adoção do procedimento próprio da Lei nº 13.303/2016, o que foi devidamente justificado no instrumento convocatório, conforme previsto no Regulamento de Licitação e Contratos da Prodabel.

Da suposta necessidade de exigência de ISO 9001 e 27001

Sustenta a IMPUGNANTE que o edital “*não está exigindo certificações estritamente necessárias para o bom, correto e legal cumprimento do objeto licitado, a exemplos de certificações que garantam a segurança (ISO 27001), a qualidade (ISO 9001) ou de processos (CMMI)*”.

Referidas certificações, segundo o INMETRO, “*atestam a conformidade do sistema de gestão das empresas em relação a requisitos normativos. Os sistemas clássicos são os sistemas de gestão da qualidade, certificados com base em critérios estabelecidos pela norma ABNT NBR ISO 9001[...] e a da ABNT NBR 27001, para sistemas de Gestão da Segurança da Informação.*”. O INMETRO destaca ainda que “*A ABNT NBR ISO 9001 não especifica requisitos para bens ou serviços os quais você está comprando. Isto cabe a você, comprador (grifo nosso), definir, tornando claras as suas próprias necessidades e expectativas para o produto.*”

A Prodabel, por meio do edital de Licitação Presencial nº 001/2020, seu termo de referência, projeto básico e demais anexos, cercou-se de todas as especificações técnicas necessárias para perfeito cumprimento do objeto pretendido, detalhando inclusive prazos e requisitos necessários para plena execução do contrato a ser firmado.

A Administração, em observância ao princípio da isonomia, deve definir em suas licitações critérios objetivos que permitam a participação da maior quantidade possível de interessados no certame e que possibilitem o perfeito atendimento ao interesse público. Assim sendo, reforça-se que o edital detalhou todas as especificações de modo objetivo, sendo que a capacidade técnica das licitantes restará comprovada pela apresentação dos atestados previstos no edital.

Nesta seara, a exigência das certificações citadas pela impugnante poderiam trazer prejuízo ao princípio da isonomia, reduzindo a competitividade do certame, limitando-o aos licitantes que possuem aquela certificação. Ademais disto, interpreta-se do texto do INMETRO que a certificação ISO também não garante a total qualidade do produto, que é inerente ao fornecedor, [...] *conformidade à ABNT ISO 9001 significa que seu fornecedor estabeleceu*



*uma abordagem sistêmica para a gestão da qualidade e que está gerenciando seu negócio de tal forma que assegura que as suas necessidades estejam compreendidas, aceitas e atendidas. A evidência de conformidade à **ABNT NBR ISO 9001:2000 não deve, entretanto, ser considerada como um substituto para o compromisso com a conformidade do produto, que é inerente ao fornecedor .***

A IMPUGNANTE alega ainda que a não exigência das certificações “*pode fazer com que empresas não idôneas possam participar do certame e ofertar serviços de baixa qualidade e desprovidos da segurança necessária, colocando em risco os dados dos servidores, além da possibilidade de utilizarem os dados dos servidores indevidamente, inclusive para práticas ilícitas.*”

Sabe-se que o procedimento licitatório tem por finalidade principal a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Sabe-se ainda que a Administração se vale da habilitação técnica, jurídica e fiscal dos licitantes a fim de evitar a seleção de fornecedores inidôneos.

No edital em questão, além de toda documentação comumente exigida para fins de habilitação, o item 5.6 prevê que a idoneidade dos licitantes será verificada perante o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), ambos mantidos pelo Executivo Federal, perante o Sistema Único de Cadastro de Fornecedores (SUCAF) e outros sistemas cadastrais pertinentes que sejam desenvolvidos e estejam à disposição para consultas.

Soma-se a isto a previsão de recolhimento de garantia contratual e de sanções administrativas que poderão ser aplicadas em razão de atos ilícitos cometidos por parte das licitantes ou futura contratada, em conformidade com o Decreto Municipal nº 15.113/2013, reduzindo assim a possibilidade de inadimplência total ou parcial por parte da futura contratada.

Dessa forma, é impertinente o inconformismo da IMPUGNANTE, que se valeu dessa via impugnatória tão somente para exercer o seu “*jus sperniandi*”.

CONCLUSÃO

Em face do exposto e de tudo o mais que consta do processo licitatório supramencionado, a Comissão Especial de Licitação recebe a referida impugnação e, rejeitando as alegações



supramencionadas, no mérito, julga-a IMPROCEDENTE por toda a matéria de fato de direito aqui exposta.

Thiago Souza Dutra

Presidente da Comissão Especial de Licitação

Amanda Luiza de Souza Lima

Membro da Comissão Especial de Licitação

Leonardo de Lima Montenegro Vilarinhos

Membro da Comissão Especial de Licitação

Marcilio Marcelino Santos

Membro da Comissão Especial de Licitação

Renata Drumond Pinto Coelho Antonino

Membro da Comissão Especial de Licitação

Tatiane Coura Pizzo

Membro da Comissão Especial de Licitação
