



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA-EXECUTIVA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO INTERNA
COORDENAÇÃO GERAL DE SUPORTE LOGÍSTICO
COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL
DIVISÃO DE COMPRAS**

**RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO
ELETRÔNICO SRP Nº 23/2014**

O procedimento licitatório visa o Registro de Preços para eventual contratação de solução de impressão corporativa, com acesso via rede local, incluindo a disponibilização de equipamentos de impressão, a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, e serviços de operacionalização da solução, para atender as necessidades de impressão das diversas unidades funcionais do Ministério da Integração Nacional.

Inicialmente, cumpre informar que o Edital do Pregão SRP nº 23/2014 assegura o princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, e garante a observância dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade, em estrita conformidade com a legislação pertinente ao objeto da contratação.

O Instrumento Convocatório garante a participação das Micro e Pequenas Empresas, de acordo com a Lei Complementar nº 123/2006, e assegura às mesmas, como critério de desempate, preferência de contratação. O Edital garante, ainda, a margem de preferência estabelecida no Decreto nº 7.174/2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal.

Ressalta-se que a minuta do instrumento convocatório foi aprovada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional por meio do Parecer nº 214/2014CGMA/CONJURMIN/AGU, o qual afirma que a contratação pretendida encontra respaldo jurídico-legal e que a minuta aprovada está apta a ser utilizada.

Temos, ainda, o exposto pelo Professor Marçal Justen Filho:

“O DIREITO PROÍBE A DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA, PRODUTO DE PREFERÊNCIAS PESSOAIS E SUBJETIVAS DO ADMINISTRADOR. A LICITAÇÃO CONSISTE EM UM INSTRUMENTO JURÍDICO PARA AFASTAR A

ARBITRARIEDADE NA SELEÇÃO DO CONTRATANTE. PORTANTO, O ATO CONVOCATÓRIO DEVERÁ DEFINIR, DE MODO OBJETIVO, AS DIFERENÇAS QUE SÃO REPUTADAS RELEVANTES PARA A ADMINISTRAÇÃO. A ISONOMIA SIGNIFICA O TRATAMENTO UNIFORME PARA SITUAÇÕES UNIFORMES, DISTINGUINDO-AS NA MEDIDA EM QUE EXISTA DIFERENÇA. ESSA FÓRMULA ACARRETA INÚMERAS CONSEQUÊNCIAS. (REFERÊNCIA: JUSTEN FILHO, MARÇAL. COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – 15. ED. – SÃO PAULO: DIALÉTICA, 2012, PÁGS. 58/59).”

Informamos que essa Administração segue o determinado pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 4914/2013 – Segunda Câmara, no qual ressalta que “O ENTENDIMENTO DO TCU É NO SENTIDO DE QUE AS EXIGÊNCIAS DA FASE DE HABILITAÇÃO DEVEM GUARDAR PROPORCIONALIDADE COM O OBJETO LICITADO, DE SORTE A PROTEGER A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE INTERESSADOS INEXPERIENTES OU INCAPAZES PARA PRESTAR O SERVIÇO DESEJADO, DESTACANDO-SE, NESSE PONTO, A SÚMULA TCU Nº 263...”.

A Impugnante alega que os documentos solicitados para comprovação da habilitação técnica, a saber, itens 15.7.4.1.1 e 15.7.4.1.2 não estão previstos no artigo 27 da Lei nº 8.666/93.

“15.7.4.1.1. A comprovação deverá atestar que a Contratada tenha executado serviços de impressão corporativa compatíveis em quantidade e especificidade com o objeto licitado, POR PERÍODO NÃO INFERIOR A 3 (TRÊS) ANOS, documentos estes que comprovem aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Pregão;

15.7.4.1.2. A licitante vencedora deverá apresentar documentos que atestem o fornecimento DE NO MÍNIMO 50% (CINQUENTA POR CENTO) DOS QUANTITATIVOS previstos no Anexo I – Termo de Referência, considerando que o resultado que apresentar número fracionado será ajustado para cima.”

Cumpramos destacar que o artigo 30 da referida Lei, em seu inciso II, afirma ser documento referente à qualificação técnica a: “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em CARACTERÍSTICAS, QUANTIDADES e PRAZOS com o objeto da licitação, e INDICAÇÃO DAS INSTALAÇÕES e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos”.

Essa comprovação é realizada por meio dos atestados solicitados. A previsão contida no item 15.7.4 e subitens do Edital encontra amparo legal na IN SLTI/MPOG nº 06, de 23 de dezembro de 2013, que altera a IN SLTI/MPOG nº 02/2008 e consolida o entendimento externado pelo TCU, por meio do Acórdão nº 1.214/2013 (Plenário). A IN nº 02, de 30 de abril de 2008, disciplina, no art. 19, a exigência de comprovação por meio dos Atestados de Capacidade Técnica, para a contratação de serviços, continuados ou não, conforme transcrito a seguir:

“Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

§ 5º Na contratação de serviços continuados, a Administração Pública poderá exigir do licitante:

I - COMPROVAÇÃO DE QUE TENHA EXECUTADO SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO COMPATÍVEIS EM QUANTIDADE COM O OBJETO LICITADO POR PERÍODO NÃO INFERIOR A 3 (TRÊS) ANOS; E

II - DECLARAÇÃO DE QUE O LICITANTE INSTALARÁ ESCRITÓRIO EM LOCAL (CIDADE/MUNICÍPIO) PREVIAMENTE DEFINIDO PELA ADMINISTRAÇÃO, A SER COMPROVADO NO PRAZO MÁXIMO DE 60 (SESSENTA) DIAS CONTADO A PARTIR DA VIGÊNCIA DO CONTRATO.

§ 6º PARA A COMPROVAÇÃO DA EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 3 (TRÊS) ANOS PREVISTA NO INCISO I DO § 5º, SERÁ ACEITO O SOMATÓRIO DE ATESTADOS.

§ 7º NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS, O LICITANTE DEVERÁ COMPROVAR QUE TENHA EXECUTADO CONTRATO COM UM MÍNIMO DE 50% (CINQUENTA POR CENTO) A SER CONTRATADO.

§ 9º Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.

§ 10. O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.

§ 11. Justificadamente, a depender da especificidade do objeto a ser licitado, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira constantes deste artigo poderão ser adaptados, suprimidos ou acrescidos de outros considerados importantes para a contratação, observado o disposto nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993.”

Destacamos ainda a ementa do Acórdão **2.939/2010-Plenário**: “É compatível com o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993 a exigência de requisito temporal de atuação do licitante na área do serviço de natureza contínua licitado, desde que por período inferior ao prazo de 60 (sessenta) meses previsto no inciso II do art. 57 daquela Lei”.

Ademais do acima exposto concluímos que as exigências postas no edital coadunam-se com os termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, que autoriza a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, vez que a experiência exigida para habilitação ao certame, inclusive no que se refere a prazo, mostram-se razoáveis e compatíveis com os serviços que serão executados e na área em que serão executados. Em segundo lugar, por se tratar de serviço de natureza contínua, que podem se estender por longo período (até sessenta meses), a exigência temporal de experiência mínima no mercado do objeto também é, em princípio, compatível com o dispositivo legal há pouco mencionado, já que o tempo de atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro fornecedor e, com isso, assegurar boa execução do objeto.

Observamos que o que ocorreu foi uma interpretação errônea, por parte da Impugnante, do §5º do art. 30 da Lei nº 8.666/93. O parágrafo em questão afirma: “É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas

nesta Lei, que inibam a participação na licitação”. Nesse sentido, temos a orientação da publicação LICITAÇÕES & CONTRATOS – Orientações e Jurisprudência do TCU (4ª edição, Brasília, 2010) que, a partir da sua página 407, discorre sobre os Atestados de Capacidade Técnica. Nele temos que os Atestados de Capacidade Técnica não podem ser exigidos com limitações de:

- TEMPO – exigência de prazo de validade. Por exemplo, datado dos últimos trezentos e sessenta dias;
- ÉPOCA – exigência de que o objeto tenha sido executado em determinado período, a não ser quando a tecnologia a ser adotada só se tornou disponível a partir do período indicado. Por exemplo, o prédio será construído com parede pré-moldada ou concreto de elevado desempenho, não disponíveis antes;
- LOCAIS ESPECÍFICOS – exigência de que o objeto tenha sido executado em determinado local. Por exemplo, a compra do bem, execução da obra ou prestação dos serviços tenham sido realizados em Brasília-DF.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho, in Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativo, 1994, p. 174, afirma: “Na linha de proibir cláusulas desarrazoadas, a Lei veda expressamente a exigência de prazo mínimo no exercício de atividades, desempenho de atividades em certos locais, etc (§ 5º). ISSO NÃO SIGNIFICA VEDAR A EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS SIMILARES.”

Tendo em vista esse entendimento e a manifestação do Tribunal de Contas da União, entendemos não haver nenhuma dessas restrições em nosso Instrumento Convocatório. Cumpre informar que o que se quer garantir é a segurança jurídica dos contratos firmados pela administração pública, inclusive, para que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços públicos.

Com relação ao item 13.1.3 do Termo de Referência, no qual consta a exigência da apresentação de declaração de que a empresa vencedora possui ou possuirá sede, com laboratório técnico, em Brasília, até a data da assinatura do contrato, assim como de que atenderá aos demais locais elencados no subitem 5.8.2, atendendo fidedignamente aos Acordos de Nível de Serviço e demais obrigações elencadas no Termo de Referência, constatamos que a mesma possui embasamento legal no art. 30, inciso II e na IN nº 02/2008 em seu art. 19 §5º, inciso II.

A área técnica demandante ressaltou a importância de que a empresa contratada possua estrutura compatível no local onde são prestados os serviços, de forma que a administração e os próprios empregados possam discutir questões relacionadas à prestação dos serviços com a empresa contratada, sem maiores dificuldades. A Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI alega, ainda, que a administração do contrato será feita pela sede do Ministério da Integração Nacional em Brasília/DF, onde se terá mais de 90% da prestação de serviço do futuro contrato. Assim, certamente, a demanda por manutenção será maior em Brasília. Por outro lado, destaca-se que o suporte a ser prestado nas unidades localizadas fora do DF poderá ser feito pela própria contratada, ou por meio de subcontratação, conforme estritamente previsto no subitem 12.6 do Termo de Referência e no item 36 do Instrumento Convocatório em comento.

Registro que, com o pregão eletrônico, é cada vez mais comum empresas sediadas em determinados estados vencerem licitações para a prestação de serviços em outras unidades da federação. Se a contratada não tiver uma estrutura adequada no local de prestação dos serviços, a prática tem mostrado que isso causa dificuldades para a boa execução do serviço. Evidencio que não há impedimentos de caráter legal para tal exigência, que tem por objetivo diminuir potenciais problemas quanto à regular execução contratual. Evidentemente, explicamos que não foram realizadas formulações 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.

Em seu segundo pedido, a Impugnante faz referência ao §1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, o qual faz referência à adjudicação por itens e não pelo preço global, conforme critério de julgamento da proposta apresentado no subitem 14.1 do Edital e no subitem 12.1.1 do Termo de Referência. Trata-se de dispositivo que não traz uma regra absoluta pelo parcelamento ou não do objeto. Há que se avaliar, para cada tipo de contratação, se o parcelamento é benéfico ou não para a administração, sob os pontos de vista técnico e econômico.

No caso dos serviços terceirizados, como regra, não se revela benéfico o parcelamento para a execução de serviços com menor nível de especialização. Assim, um eventual parcelamento não ampliaria, consideravelmente, a competitividade das licitações e potencialmente aumentaria o custo da contratação, conforme demonstrado nos autos, uma vez que se empresas diversas ganharem a prestação de diferentes serviços dessa natureza, o custo fixo será maior, pois perderíamos a economia de escala. Além disso, aumentaria a dificuldade de gerenciamento dos contratos por parte da administração, que teria de se relacionar com um maior número de empresas.

No que concerne ao agrupamento da contratação, ressalta-se que, anteriormente à decisão pelo agrupamento dos itens foi realizado um estudo detalhado acerca da possibilidade de adjudicação dos itens de forma regionalizada, opção esta que se demonstrou desvantajosa para a Administração, tendo em vista que a estimativa de preços, considerando os itens de forma regional, se apresentou superior em 54,23%, conforme segunda pesquisa de preços executada e propostas recebidas, todas acostadas aos autos. Neste contexto, o agrupamento dos itens foi motivadamente justificado nos itens 1.4 e 1.5 do Edital e possui amparo legal.

Para melhor elucidação, seguem trechos integrantes do Acórdão 861/2013-Plenário, TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, referentes ao tema tratado neste responsório:

“É LÍCITO O AGRUPAMENTOS EM LOTES DE ITENS A SEREM ADQUIRIDOS POR MEIO DE PREGÃO, DESDE QUE POSSUAM MESMA NATUREZA E QUE GUARDEM RELAÇÃO ENTRE SI. Representação efetuada por empresa, com pedido de medida cautelar, apontou supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 01/2013, que tem por objeto a aquisição de mobiliário para as unidades da Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro. Entre os quesitos do edital impugnados, destaque-se o que estabeleceu o agrupamento dos itens de mobiliários (estações de trabalho, mesas diversas, gaveteiros, armários variados e estantes) em lotes. Argumentou a autora da representação que a licitação por lote, em que os componentes sejam “*elementos*

dísparas entre si”, afrontaria o disposto no art. 3º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993, c.c. art. 5º, caput e parágrafo único, do Decreto 5.450/2005, assim como a orientação contida na Súmula 247 TCU, na medida em que impediria um maior número de empresas de participar do certame, pois muitas delas seriam capazes de ofertar apenas alguns itens e não outros. A relatora, no entanto, ao endossar o exame empreendido pela unidade técnica a respeito dessa questão considerou pertinente a justificativa de que tal medida visou à *“padronização do design e do acabamento dos diversos móveis que compõem os ambientes da AGU”* e objetivou *“garantir um mínimo de estética e identidade visual apropriada, por lote e localidade, já que os itens fazem parte de um conjunto que deverá ser harmônico entre si”*. E de que se buscou evitar o aumento do número de fornecedores, com o intuito de *“preservar o máximo possível a rotina das unidades, que são afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores”*. Acrescentou que *“lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos”*. E mais: **“O AUMENTO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA DO SETOR PÚBLICO PASSA PELA OTIMIZAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE SEUS CONTRATOS DE FORNECIMENTO. ESSA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA TAMBÉM É DE ESTATURA CONSTITUCIONAL E DEVE SER BUSCADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”**. Mencionou ainda decisão do Tribunal que forneceu orientação que se ajustaria às especificidades do caso sob exame, no sentido de que **“INEXISTE ILEGALIDADE NA REALIZAÇÃO DE PREGÃO COM PREVISÃO DE ADJUDICAÇÃO POR LOTES, E NÃO POR ITENS, DESDE QUE OS LOTES SEJAM INTEGRADOS POR ITENS DE UMA MESMA NATUREZA E QUE GUARDEM RELAÇÃO ENTRE SI”** - Acórdão 5.260/2011-1ª Câmara. Acrescentou que houve efetiva competição no certame, que contou com a participação de quinze empresas. O Tribunal, então, por não identificar razões para a suspensão do certame, julgou improcedente a representação. Precedente mencionado: Acórdão 5.260/2011-1ª Câmara. **Acórdão 861/2013-Plenário, TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, 10.4.2013.**

Sendo assim, o agrupamento se deu de forma motivada, com o intuito de preservar a economicidade para a Administração, favorecer a gestão do parque de impressão por meio de software de gerenciamento, preservar o máximo possível a rotina das unidades, que são afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores, e para melhorar o gerenciamento contratual.

Não encontra amparo legal as exigências formuladas de restrição do caráter competitivo da licitação a partir da previsão contida no item 15.7.4 do instrumento convocatório e nem do agrupamento dos serviços a serem prestados nas unidades do Ministério da Integração Nacional em um único grupo. Pelo exposto, com lastro nos posicionamentos levantados, entendemos que o Edital está em conformidade com as disposições legais e em consonância com as orientações da Egrégia Corte de Contas da União, conhecemos da impugnação apresentada e, no mérito, **NEGAMOS PROVIMENTO**. Brasília-DF, 25/09/14.