

00094.001797/2022-84



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES

Decisão nº 40/2022/COLIT/COLIC/DILOG/SA

Brasília, 17 de novembro de 2022.

Referência: Processo nº 00094.001797/2022-84

Pregão, na forma eletrônica, nº 062/2022-SA

IMPUGNAÇÃO Nº 01

Trata-se de análise à impugnação, interposta tempestivamente, ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 062/2022, que tem por objeto a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada para prestação de Serviço de Configuração, Integração e Suporte Técnico Avançado de Rede de Centrais Telefônicas Híbridas IP/TDM da Presidência da República.

Registra-se que o citado pedido foi apresentado no dia 16/11/2022, não atendendo assim ao prazo de três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, conforme exigido no edital e no Decreto n.º 10.024/2019. Entretanto, com base no princípio da autotutela, a matéria da petição será analisada nessa decisão.

I – DO PLEITO

A Impugnante, após análise do edital, apresenta seus argumentos (3747652), conforme transcrito abaixo, em síntese:

(..)

No Item 9.11.1 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA ao arripio do firmado categoricamente por jurisprudências definitivas do TCU, há exigências de participação de empresas que APENAS detenham histórico técnico anterior VINCULADO à DETERMINADA MARCA, FABRICANTE e, demais, exigindo VALIDADE DE ATESTADO DE UM ANO. Vejamos: 9.11.1.1 Serviços técnicos de suporte e manutenção, reposição de peças do sistema de telefonia IP com atualização de software, em Centrais Telefônicas Alcatel OmniPcx Enterprise em período não inferior a 01 (um) ano de execução. Há tranquila jurisprudência que comprova que, sobretudo em Pregão Eletrônico, tais exigências se mostrem indevidas, pois impedem a ampla concorrência. As regras regentes do tema falam-nos em atestados acerca de SERVIÇOS SIMILARES, e nunca a IDÊNTICOS aos que serão executados (nos estritos interesses do contrato novo). Este é o texto da lei 8.666 de 1993: Art. 29 § 3o Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

(...)Nota, então, que a exigência de uma expertise apenas em face de atuação em uma espécie de equipamento de marca certa e pré-determinada pelo Edital FOGÉ o escopo da modalidade pregão (serviços comuns).

(...)Em paralelo, o prazo de execução dos serviços em atestados, no que toca a atuação em determinada marca e fabricante e de, no mínimo, 1 (um) ano, além de constituir inconsistência, inexistindo em qualquer ponto da legislação para fins comprobatórios de qualificação técnica, também se mostra indevido, pois implica em espécie de contratação com exigências “incomuns”.

(...)

REQUERIMENTO

PELO EXPOSTO, requer a ALTERAÇÃO do texto do Edital com a MODIFICAÇÃO IMINENTE das exigências de atestados pretéritos de execução de serviços referentes a uma fabricante, marca e aparelho, bem como, com “prazo de validade de um ano”, como pode-se ler no item 9.11.1.

II – DA APRECIÇÃO

Considerando tratar-se de matéria eminentemente técnica, referente à fase de planejamento da contratação, e tendo em vista que a área demandante detém conhecimento técnico do objeto por ela especificado, submetemos a impugnação à área requisitante da demanda, que se manifestou nos seguintes termos (3751700), *verbis*:

1. O pedido de impugnação não foi impetrado tempestivamente, conforme subitem 20.1 do Edital, em concordância com o Art. 24 do Decreto nº 10.024/19. A impugnação deverá ser realizada dentro do prazo previsto, visto que a publicação do edital serve exatamente para que os pretendos licitantes avaliem a existência de quaisquer erros. A não manifestação após a publicação do edital é considerada como concordância com os seus termos e pode inviabilizar qualquer questionamento posterior.

2. A empresa BASITEL TELECOMUNICAÇÕES LTDA-EPP faz a seguinte referência: “A restrição à competitividade é vício alertado nas leis regentes da licitação, sobretudo explicado pela novíssima lei 14.133 de 2021...”.

Sobre a referência da Lei, o certame está norteado pela Lei 8.666/93, conforme o inciso II do Art. 193 da Lei 14.133/21.

3. No documento é citado o Art. 1º e o inciso II do Art. 3º do DECRETO Nº 10.024, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019 onde é apontado que: “... os SERVIÇOS COMUNS, entendidos como aqueles que são facilmente reconhecidos e encontrados no mercado e, portanto, que INDEPENDEM de peculiaridades restritivas... Explicaremos que os pontos levantados abaixo promovem exigências INCOMUNS para a espécie simplista de SERVIÇOS LICITADOS por pregão eletrônico, sendo temas, aliás, que já foram resolvidos de maneira categórica com análise recente pelo TCU e que, por isso, merecem ser alterados de pronto”.

Sobre o assunto, o próprio Decreto nº 10.024/19, em seu inciso II do Art. 3º, define que o objeto de contratação do presente certame é serviço comum pois está objetivamente definido no presente edital, onde suas especificações são reconhecidas e usuais no mercado e que podem ser apreciadas no item 6 do Apêndice H do Anexo I do Edital (ETP) bem como no Anexo I do Edital. Ademais, a empresa utiliza termos como “INCOMUNS PARA A ESPÉCIE SIMPLISTA DE SERVIÇOS LICITADOS” a qual não se enquadra na definição de “SERVIÇOS ESPECIAIS”, definidos pelo inciso III do Art. 4 do referido decreto.

4. A empresa cita ainda: “...ao arrepio do firmado categoricamente por jurisprudências definitivas do TCU, há exigências de participação de empresas que APENAS detenham histórico técnico anterior VINCULADO à DETERMINADA MARCA, FABRICANTE e, demais, exigindo VALIDADE DE ATESTADO DE

UM ANO.... As regras regentes do tema falam-nos em atestados acerca de SERVIÇOS SIMILARES, e nunca a IDÊNTICOS aos que serão executados (nos estritos interesses do contrato novo)... Qualquer relação de atestados com documentação referente a “um” fabricante ou marca é totalmente injustificável para licitação na modalidade pregão, nos termos do recentemente decidido pelo TCU...”

Ao realizar a análise das observações apontadas, reiteramos que o objeto do certame, bem como todos os artefatos que compõem o processo, tem o escopo de garantir a todos os licitantes igualdade de condições na participação da escolha do fornecedor com capacidade técnica especializada para prestação de Serviço de Configuração, Integração e Suporte Técnico Avançado de Rede de Centrais Telefônicas Híbridas IP/TDM da Presidência da República.

O Edital, em seus apêndices “A” ao “H” do Anexo I, apresenta toda a descrição técnica, bem como os equipamentos. Nesse sentido torna-se imprescindível que os licitantes tomem conhecimento do modelo, marca e demais especificações técnicas, para o correto dimensionamento e elaboração de sua proposta. Dessa forma, os fornecedores devem apresentar sua capacidade técnica operacional, por meio da comprovação de experiências anteriores. É através dessa comprovação que se verificam as condições dos licitantes para executarem as atividades pertinentes ao futuro contrato. Portanto, na fase de habilitação o (s) Atestado(s) ou Declaração(ões) de Capacidade Técnica, incluídas as propostas, são apresentadas e relevantes para o resultado final da disputa.

5. No questionamento: *“Em paralelo, o prazo de execução dos serviços em atestados, no que toca a atuação em determinada marca e fabricante e de, no mínimo, 1 (um) ano, além de constituir inconsistência, inexistindo em qualquer ponto da legislação para fins comprobatórios de qualificação técnica, também se mostra indevido, pois implica em espécie de contratação com exigências “incomuns”.*

Sobre a marca e fabricante o item anterior já foi explanado, de forma que ratificamos a necessidade de conhecimento, por parte dos pretensos licitantes, a respeito dos serviços a serem realizados nos equipamentos, objeto do presente certame.

Trataremos sobre a expedição dos Atestado(s) ou Declaração(ões) de Capacidade Técnica. Portanto, é indispensável que os licitantes, além de se atentar ao subitem 9.11.1, devem considerar as demais informações pormenores dos subitens 9.11.1.1.2, 9.11.1.1.3 e 9.11.1.1.4 do Edital. Cabe ressaltar ainda que esses subitens estão amparados pelos itens 10.8, 10.9 e 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP nº 05/2017.

6. Por fim, no requerimento em que a empresa BASITEL TELECOMUNICAÇÕES LTDA-EPP requer a alteração do texto do Edital, esta equipe de planejamento sugere o indeferimento do requerimento, pois o pedido de impugnação não foi impetrado tempestivamente; e ainda por não atender ao que ora foi pleiteado, conforme já salientado nas considerações de 1 a 5, elencadas acima.

Ainda sobre o tema, a área técnica demandante registra, verbis:

1. A rede de centrais PABX é composta de uma única marca/fabricante com modelos e versões que se diferem. Nesse sentido é importante ressaltar que os pretensos licitantes deverão ter capacidade técnica específica para atuar na manutenção do parque de Centrais Telefônicas Alcatel OmniPcx Enterprise. Dessa forma, não estamos restringindo a competitividade, mas sim a comprovação de que os licitantes, tenham capacidade técnica-profissional, específica nos modelos de nossas centrais telefônicas, de forma a manter a continuidade dos serviços de telefonia.

2. Outro ponto técnico é a respeito do Sistema Operacional, pois é específico/exclusivo da fabricante.

3. Um outro aspecto técnico é que as peças de reposição, insumos, software, licenças e demais equipamentos somente são fornecidas pela fabricante e parceiras credenciadas.

Em continuidade ao relato abaixo, informo que:

4. A experiência e/ou conhecimento técnico de outras marcas de centrais telefônicas (PABX) não comprova e não capacita a manutenção e suporte em centrais telefônicas Alcatel OmniPcx Enterprise, equipamentos que compõem a rede de voz da Presidência da República. Cada fabricante possui sistemas distintos e próprios, hardwares e softwares proprietários.

Quanto ao subitem 20.4.1.3, contido no Termo de Referência, a área demandante consigna o seguinte:

Para a presente contratação o prazo de 3 anos para comprovação da execução do serviço, conforme definido na letra "b" do item 10.6 do Anexo VIIA da IN-SEGES/MPDG 5/2017, o qual transcrevemos abaixo, foi ajustado para 1 ano, tendo em vista a vigência da contratação do objeto, que é de 12 meses.

10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante:

(...)

b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;

Vale levar em conta o trecho extraído do Acórdão 2456/2022-TCU-Plenário, vejamos:

1.7.1.2. exigência constante dos itens 9.8.14 e 9.11.4 do Edital, bem como do item 5.1.6.1 do Termo de Referência, sobre a comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos em serviços de Gerenciamento de Resíduos com Auditoria Ambiental, embora o item 9, relativo a esse serviço, não seja, a priori, parcela de maior relevância e valor significativo, em desacordo com art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, bem assim a ausência de justificativa para que período de experiência mínima 3 (três) anos tenha sido maior que a duração inicial do contrato, de 12 (doze) meses, o que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos/Plenário 2.870/2018 (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) , 2.785/2019 (rel. Ministro Raimundo Carreiro) , 7.164/2020 (rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) e 503/2021 (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman);

III – CONCLUSÃO

Analisadas as alegações da Impugnante, no mérito, julgo **IMPROCEDENTE** o pedido de impugnação, conforme parecer da área requisitante.

Brasília, 17 de novembro de 2022.

MILANE SANTA CRUZ OLIVEIRA
Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **Milane Santa Cruz Oliveira, Pregoeiro(a)**, em 17/11/2022, às 18:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3751702** e o código CRC **390C014C** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA-GERAL. SECRETARIA ESPECIAL DE ADMINISTRAÇÃO.

Pregão, na forma Eletrônica nº 062/2022.

A empresa BASITEL TELECOMUNICAÇÕES LTDA, CNPJ: 05.279.933/0001-83, endereço: R. Joaquim Silveira Maia, 17 – Centro – Rio Bonito/RJ vem apresentar impugnação ao texto do Edital, observando vício insanável que fere a competitividade, nos termos que segue:

De pronto, ainda que discutível o prazo de apresentação da impugnação, notamos vícios absolutos no certame que ferem a competitividade e, por conta de serem supríveis de ofício e pela autotutela, nos termos da Súmula 473 do STF, não de ser analisados pelo gestor, em defesa do patrimônio público.

Trata-se de restrições sérias, **presentes no Edital**, que inibem a participação potencial de empresas, gerando danos presumidos ao encontro da melhor proposta.

A restrição à competitividade é vício alertado nas leis regentes da licitação, sobretudo explicado pela novíssima lei 14.133 de 2021:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Demais, note que a modalidade escolhida foi a de **PREGÃO ELETRÔNICO**, como segue trecho do início do documento impugnado:

Torna-se público, para conhecimento dos interessados, que a União, por meio da Secretaria Especial de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República, sediada no Anexo II do Palácio do Planalto, Ala "A", Sala 201, em Brasília-DF, CEP 70.150-900, mediante o Pregoeiro designado pela Portaria nº 308, de 08 de novembro de 2021, publicada na Seção 2 do Diário Oficial da União de 09 de novembro de 2021, realizará licitação, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, sob a forma de execução indireta, no regime de empreitada por preço global, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, no que couber do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, das Instruções Normativas SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, nº 3, de 26 de abril de 2018 e da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e as exigências estabelecidas neste Edital.

O Decreto 10.024/19 trata do pregão eletrônico, indicando que são licitados, por tal modalidade, os SERVIÇOS COMUNS, entendidos como aqueles que são facilmente reconhecidos e encontrados no mercado e, portanto, que INDEPENDEM de peculiaridades restritivas:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

(...)

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

Explicaremos que os pontos levantados abaixo promovem exigências INCOMUNS para a espécie simplista de SERVIÇOS LICITADOS por pregão eletrônico, sendo temas, aliás, que já foram resolvidos de maneira categórica com análise recente pelo TCU e que, por isso, merecem ser alterados de pronto.

No Item 9.11.1 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – ao arripio do firmado categoricamente por jurisprudências definitivas do TCU, há exigências de participação de empresas que APENAS detenham histórico técnico anterior VINCULADO à DETERMINADA MARCA, FABRICANTE e, demais, exigindo VALIDADE DE ATESTADO DE UM ANO.

Vejamos:

9.11.1.1 Serviços técnicos de suporte e manutenção, reposição de peças do sistema de telefonia IP com atualização de software, em Centrais Telefônicas Alcatel OmniPcx Enterprise em período não inferior a 01 (um) ano de execução.

Há tranquila jurisprudência que comprova que, sobretudo em Pregão Eletrônico, tais exigências se mostrem indevidas, pois impedem a ampla concorrência.

As regras regentes do tema falam-nos em atestados acerca de SERVIÇOS SIMILARES, e nunca a IDÊNTICOS aos que serão executados (nos estritos interesses do contrato novo).

Este é o texto da lei 8.666 de 1993:

Art. 29 § 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Entendimento outro nunca foi apresentado pelo TCU:

É possível a comprovação de aptidão técnica por atestados de obras ou serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Acórdão 2898/2012-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE

É irregular a delimitação pelo edital de tipologia específica de obras para fins de comprovação de capacidade técnica de licitante, devendo ser admitida a apresentação de atestados que demonstrem a realização de empreendimentos de natureza similar ao objeto licitado, sob pena de ficar configurada restrição à competitividade.

Acórdão 1585/2015-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

Nota, então, que a exigência de uma expertise apenas em face de atuação em uma espécie de equipamento de marca certa e pré-determinada pelo Edital FOGE o escopo da modalidade pregão (serviços comuns).

Qualquer relação de atestados com documentação referente a “um” fabricante ou marca é totalmente injustificável para licitação na modalidade pregão, nos termos do recentemente decidido pelo TCU:

Acórdão 2129/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler) Licitação. Habilitação de licitante. Documentação. Terceiro. Vedação. Bens móveis.

Em certame para fornecimento de mobiliário, não se pode exigir do licitante a apresentação de documentos referentes aos fabricantes dos móveis, como regularidade perante o Ibama, licença de operação ambiental, certificado ambiental de cadeia de custódia. O rol exaustivo de elementos para habilitação (arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993) refere-se a documentos do próprio interessado em participar do processo licitatório, e não de terceiros estranhos ao certame e à relação contratual superveniente.

Acórdão 2129/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Acórdão 920/2022 Plenário (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo) Licitação. Qualificação técnica. Exigência. Credenciamento. Fabricante. Contratação.

A comprovação de credenciamento ou parceria junto a fabricantes, quando imprescindível e desde que devidamente motivada, deve ser exigida como requisito técnico obrigatório da contratada e não como requisito de habilitação das licitantes, eis que potencialmente contribui para reduzir o caráter competitivo do certame, à medida que afasta empresas não parceiras do fabricante.

Acórdão 7836/2021 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho) Licitação. Qualificação técnica. Exigência. Bens e serviços de informática. Fabricante. Nas licitações para contratação de serviços de TI, é indevida a exigência de os fabricantes de soluções atuarem como participantes de

associações, sem a devida justificativa sobre a relevância e a imprescindibilidade dessa exigência.

Acórdão 898/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler) Licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Fabricante. Garantia. **Declaração. A exigência de declaração de garantia formulada de modo a permitir que participem do certame somente fabricantes e revendas autorizadas contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.**

Em paralelo, o prazo de execução dos serviços em atestados, no que toca a atuação em determinada marca e fabricante e de, no mínimo, 1 (um) ano, além de constituir inconsistência, inexistindo em qualquer ponto da legislação para fins comprobatórios de qualificação técnica, também se mostra indevido, pois implica em espécie de contratação com exigências “incomuns”.

O texto da lei 8.666 de 1993 é preclaro:

Art. 30 § 1o A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos**

O TCU, há tempos, já vai pelo mesmo caminho:

É irregular estabelecer limitação temporal para aceitação dos atestados de realização de serviços utilizados na avaliação da proposta técnica dos licitantes.

Acórdão 2172/2005-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

É indevido o estabelecimento de limitações temporais ou quantitativas em relação ao número ou antiguidade das certidões apresentadas com o objetivo de comprovar a qualificação técnica dos licitantes.

Acórdão 2163/2014-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Consideramos que houve restrições sérias à competitividade no texto do Edital e que, por isso, merece ocorrer alteração imediata.

REQUERIMENTO

PELO EXPOSTO, requer a **ALTERAÇÃO** do texto do Edital com a **MODIFICAÇÃO IMINENTE** das exigências de atestados pretéritos de execução de serviços referentes a uma fabricante, marca e aparelho, bem como, com “prazo de validade de um ano”, como pode-se ler no item 9.11.1.

Pede deferimento.

Rio Bonito/RJ, 16 de novembro de 2022



BASITEL TELECOMUNICAÇÕES LTDA-EPP

Clécio Mendes de Sá
Sócio Administrador
CI: 04664216-1 IFPRJ
CPF: 579.773.487-72