ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL – CPL/COFEN

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 24/2020

PAD Nº 1.284/2018

Com amparo no que prescrevem o art. 24 do Decreto n.º 10.024, de 20/09/2019, e o item IV do instrumento convocatório supracitado, a empresa **M.I. MONTREAL INFORMÁTICA S.A.**, inscrita no CNPJ de nº 2.563.692/0001-26**,** apresentou pedido de impugnação ao teor do Edital do certame, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para emissão e fornecimento, sob demanda, de Carteira de Identidade Profissional – CIP, bem como seu modelo eletrônico – e-CIP, que são documentos de segurança, e de equipamentos adicionais para atender as necessidades do Conselho Federal de Enfermagem – Cofen e dos Conselhos Regionais de Enfermagem.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1 Preliminarmente, cumpre ressaltar que a referida empresa apresentou a impugnação de forma tempestiva, de acordo com o artigo 24 do Decreto n°. 10.024/2019, bem como no subitem 4.1 do Edital em evidência, que prevê o protocolo no prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO DA *M.I. MONTREAL INFORMÁTICA S.A.*

Em breve síntese, a impugnante argumenta o seguinte:

“

(...)

2.1. DA ELEVADA COMPLEXIDADE TÉCNICA DO OBJETO LICITATÓRIO – IMPOSSIBLIDADE DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO

Da análise do ANEXO I - Termo de Referência, não resta dúvida que o objeto do Pregão Presencial ora impugnado não se restringe a serviços comuns, usuais no mercado, tais como impressão, digitalização de documentos ou manutenção de equipamentos, exigindo do proponente vencedor a prestação de serviços complexos, que deverão ser executados por profissionais de elevada capacitação técnica, mediante a utilização de métodos e rotinas de trabalho seguros, afastando-se, assim, do conceito de "serviços comuns" estabelecido pelo artigo 1º da Lei Federal nº 10.520/2002.

(...)

Note-se que a complexidade do objeto licitado está expressamente consignada no item 23.1 do edital, in verbis:
***"23.1.** Será admitida a participação de consórcio de empresas a fim de ampliar a competitividade, uma vez que possibilita as empresas participantes somar capacidades técnica, econômico-financeira e know-how para participar de licitações que, individualmente, não seriam viáveis, **por se tratar de objeto complexo.** O art. 33 da Lei 8.666/93 deve ser observado." (grifamos).*

O número de empresas aptas a participar do Pregão também demonstra que não estamos diante de serviços comuns, usuais no mercado.

(...)

As especificações de desempenho e qualidade referem-se a atividades ou bens comuns, simples, não se aplicando às atividades de elevado grau de complexidade que são objeto do edital ora impugnado. O Pregão pode e deve ser utilizado, para prestação de serviços comum, que não demandem a utilização de mão-de-obra especializada, como por exemplo, a impressão de documentos, a digitação de textos, a manutenção de computadores etc, cujos padrões de qualidade e desempenho podem ser objetivamente aferidos, por serem usuais no mercado.

(...)

2.2. DA EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO DE QUALIDADE PARA FINS DE HABILITAÇÃO

(...)

No entanto, a exigência de atestados de certificação de qualidade para fins de habilitação no Pregão, não se coaduna com o que preceitua o artigo 3º, § 1º, c/c art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/93, sendo certo que se os referidos vícios não forem sanados, diversas licitantes capacitadas serão injustamente impossibilitadas de participar do certame.

Com efeito, as referidas exigências, para fins de habilitação, frustram o caráter competitivo do certame, por serem regras irrelevantes para o específico objeto do contrato, tal como define o § 1º do artigo 3.º da Lei de Licitações, e ainda por desrespeitar o caput do mesmo artigo, ao dificultar a prevalência da saudável competição que deve nortear as licitações públicas.

(...)

2.2.1 - PRECEDENTES DO TCU

(...)

É notório que o órgão licitante deve, na fase de habilitação, proporcionar que o maior número possível de participantes do certame e, com isso, possa a Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa.

(...)

2.3 - DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS CONSORCIADOS

(...)

Embora o edital permita a participação de consórcio, a qualificação técnica coloca todas as atividades do objeto na empresa líder: produção do espelho e emissão de documentos oficiais, o que contraria a própria finalidade de ampliação da competitividade, para possibilitar que as empresas participantes somem "capacidades técnica, econômico-financeira e know-how para participar de licitações que, individualmente, não seriam viáveis, por se tratar de objeto complexo".

(...)

2.4 – DAS DEMAIS CLÁUSULAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, RESTRITIVAS E DESARRAZOADAS

(...)

Ora, Ilustre Pregoeiro, a separação em nas alíneas "a)" e "b)" foi feita para demonstrar que a qualificação concentra tudo na empresa líder no caso de consórcio, tornando-o a possibilidade de consórcio inócua e sem efeitos na prática.

(...)

Adicionalmente, em termos de custos, o fornecimento dos espelhos é um componente de valor muito menor que a fornecimento dos equipamentos e a estrutura de serviços a nível nacional.

(...)

E quanto a exigência contida no item 13.2.9.4, no sentido de que "Que a Licitante possui experiência na implantação, gerenciamento, manutenção e operação de sistema de captura ao vivo de imagens de fotografia, assinatura e impressões digitais, compatível em características, quantidade e prazos (não inferior a 36 meses) com o objeto desta licitação", a ser válida a exigência de que o líder apresente o atestado do item 13.2.9.2, há uma redundância, só tendo sentido se aquela cláusula fosse alterada.

(...)

No que se refere ao item "13.2.10. Apresentação, pela Licitante única (ou líder do consórcio), de Certificação válida da Norma Brasileira ABNT NBR 15540, emitida pela Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica – ABTG, ou Certificação válida ABNT 15540 emitida por Institutos Públicos ou Privados de reconhecida capacidade técnica acreditados pelo INMETRO referente à comprovação de Sistema de Segurança para Impressão de Documentos confidenciais, bem como atender as demais exigências de segurança e sigilo contidas no Termo de Referência, face às particularidades do objeto da contratação", a exigência do edital somente seria pertinente quanto à produção dos espelhos, que não necessariamente precisa ser a empresa líder, como já apontado, devendo ser apresentada pela empresa responsável pela produção do espelho, independentemente de ser líder ou não.

Por sua vez, o item 20.2.2 do instrumento convocatório exige experiência, por parte do líder do consórcio, em, dentre outros, produção gráfica de material de segurança. Este tipo de exigência coloca em cheque o próprio conceito de consórcio, no qual empresas realizam uma associação temporária, de maneira a somar capacitações.

(...)

O item 20.2.3 exige a comprovação de experiência em calcografia cilíndrica em duas cores. Acreditamos ser correto e prudente a necessidade de comprovação, na medida em que o Órgão não pode correr risco de formalizar uma contratação com empresa não apta à realização do serviço. No entanto, a maneira como é solicitada a comprovação, nos termos do edital, gera grande restrição à participação de empresas, havendo maneiras de obter-se as mesmas (ou até mais fortes) garantias, mas com menor restrição à participação, aumentando a competitividade do certame e, consequentemente, reduzindo o custo da contratação. A impressão de calcografia cilíndrica (talho doce) em duas cores tem pouco histórico de uso em documentos oficiais e de uso público, à exceção de cédulas monetárias.

(...)

Ocorre que, em função da prorrogação dos prazos, nem todos os Estados já adotaram as novas cédulas. Assim sendo, embora existam diversas empresas capacitadas para este tipo de fornecimento, ainda não há mercado suficiente para o fornecimento e, consequentemente, a emissão de atestados.

(...)

Por este motivo, a impugnante entende ser do melhor interesse do licitante ampliar a competitividade do certame, sem perda das garantias de contratação de empresa capacitada, sugerimos que a comprovação técnica, no que toca à impressão do estoque base do documento de segurança, seja composta por:

(...)

ii) Diligência, à critério do órgão, nas instalações da licitante, de maneira a verificar a presença de equipamento capaz de realizar a impressão de talho doce em duas cores; e

(...)

3 – DO ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

Diante do exposto, requer e espera de V.Sa. o acolhimento da presente impugnação, para que o instrumento convocatório possa ser corrigido em observância aos ditames legais, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, visto que as modificações irão alterar substancialmente a formulação das propostas."

3. DA ANÁLISE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

3.1 Inicialmente, vale registrar que todos os atos administrativos praticados no âmbito deste Conselho Federal observam os princípios administrativos que o vinculam, os quais são revestidos, em especial, de legalidade, e se encontram em plena consonância como disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

3.2. Quanto ao mérito da peça de impugnação, levando em consideração todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

3.2.1 A impugnante solicita, em resumo, a anulação de edital pela impossibilidade da licitação ser na modalidade, alteração na exigência de alguns documentos de habilitação; alteração na forma de exigir a qualificação técnica dos consorciados; e sugere que a comprovação técnica seja composta por atestados de capacidade técnica que comprovem a experiência da licitante com fornecimento de documentos com talho doce; diligência, à critério do órgão, nas instalações da licitante, de maneira a verificar a presença de equipamento capaz de realizar a impressão de talho doce em duas cores; e apresentação de amostra, por parte da licitante, da cédula a ser fornecida, comprovando sua capacidade de produção do exato documento licitado.

3.2.2 Quanto aos fatos argumentados, a Área Técnica desta autarquia, manifestou da seguinte forma:

"Destaca-se que o atual contrato que o Cofen possui é oriundo de um Pregão Eletrônico. Também pode ser verificado nos editais da Polícia Federal, e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN-DF, com objetos similares, que foi adotada a modalidade Pregão Eletrônico.

No processo em questão 4 empresas mandaram propostas. O número de empresas não se correlacionam com o serviço ser comum ou não. O mercado se auto regula.

Mão de obra especializada não é o oposto de serviço comum. Esse, inclusive, é o fato do contratante ir ao mercado selecionar empresas especializadas no objeto (como em todos os outros pregões do Cofen), por que o órgão não ter essa capacidade de execução interna. Empresa especializada e mão de obra especializada executam serviços comuns.

Gráfica de segurança tem total correlação com emissão de documento de identidade profissional. A certificação ABNT é plausível. Sobre a ISO 27.001, é solicitado esta ou similar, pela segurança do objeto.

Há concorrência sim, no processo em questão 4 empresas mandaram propostas. Não são irrelevantes, são inerentes ao objeto licitado, conforme também utilizado no editais da Polícia Federal, e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN-DF e vários outros de emissão de documentos oficiais (conforme Estudo Técnico Preliminar-ETP que é parte dos autos). Atestados visam demonstrar que a licitante tem capacidade para executar o objeto em questão (por experiências satisfatórias anteriores), mantendo a competitividade entre os aptos a executarem o objeto.

A Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa, e que atenda integralmente os requisitos técnicos.

O objeto é emissão de documentos oficiais e deve ser a empresa líder do consórcio. Caso alguma empresa de tecnologia da informação queira participar, basta ser consorciada a uma gráfica de segurança, e esta ter os atestados pertinentes.

Há 12 itens de atestados, e sendo um contrato de emissão de documentos oficiais, há sim exigência de alguns serem do líder.

Por isso a necessidade de alguns atestados ao líder do consórcio, pela experiência e histórico com o principal item do contrato: emissão de documento oficial de identificação. Não há de se falar em valores de equipamentos, e sim na capacidade técnica de execução do objeto como um todo (além do principal), sendo permitido consórcio entre empresas capacitadas.

O objeto é claro: emissão de documentos oficiais de identificação. Não é uma contratação de serviço de tecnologia da informação. Tanto é que os estudos se pautaram na IN 05/2017, pois o serviço de tecnologia é acessório ao objeto (e por isso o consórcio). Há gráficas no país capazes de executar o serviço, mas almejando aumentar a participação, há essa possibilidade pela inovação da carteira de identidade eletrônica não poder ter sido executada

por todas. Por isso o consórcio, sendo quem nem há em algumas outras licitações.

Aqui está sendo exigido experiência comprovada. Não trata em qual formato foi utilizado, e sim que já tenha sido feito. Mostra que a licitante já está preparada para tal procedimento de segurança, efetuando os devidos testes anteriores ao processo licitatório em questão. Sobre contratos e sobre cédulas de identidade, há diversos estados que já emitem RG dessa maneira."

3.2.3. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que os argumentos apresentados pela Área Técnica, assim como as presentes razões estão fundadas nos princípios da legalidade, da finalidade, da eficiência e, principalmente, do atendimento ao interesse público.

4. Diante ao exposto, com base nas normas e princípios jurídico-administrativos que regem a matéria e levando-se em consideração o entendimento mais recente do egrégio Tribunal de Constas da União, bem como com o que tem julgado o Judiciário, concluímos pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

5. Nesse passo, fica mantida a data de 13/11/2020, às 09h00min (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 24/2020.

Obs.: Este julgamento encontra-se disponível no site do cofen (www.cofen.gov.br) e no site do comprasnet (www.comprasnet.gov.br).

Brasília, 12 de novembro de 2020.

Atenciosamente,

ROGÉRIO WOLNEY LEITE
Pregoeiro