

MARINHA DO BRASIL

PAGADORIA DE PESSOAL DA MARINHA

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 63438.003632/2020-67

QUANTUM WEB TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, com sede na cidade de Belo Horizonte - MG, na Rua dos Timbiras, 1.754 – 14º andar - Lourdes, CEP 30.140-061, inscrita no CNPJ sob nº. 10.357.398/0001-71, vem, com base no art. 41, § 2º da Lei 8.666/93, apresentar sua **IMPUGNAÇÃO** nos termos que seguem.

I – Dos FATOS

Esclarece-se que o objeto do presente processo administrativo é a seleção da proposta mais vantajosa para a contratação não onerosa de licenciamento de uso de Sistema de Gestão de Consignações e Folha de Pagamento (Sistema de Consignações), por meio de Contrato de Comodato, para a realização de operações de consignações em folha de pagamento dos militares da ativa, veteranos e pensionistas, de acordo com os critérios e requisitos que atendam, às necessidades da PAPEM, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

II – Do CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

Primeiramente, importante registrar que a Impugnante, com fundamento na Constituição Federal, na Lei 8.666/93 e no item 13 deste Edital, exerce seu direito de impugná-lo, uma vez que, em seu item 223 do Anexo I (Capacitação Técnica), atribui pontos às empresas licitantes que possuam Atestados de Capacidade Técnica em órgãos federais, estaduais e municipais com vários níveis de números de servidores.

Este critério de aferição de capacitação técnica prevista no ato convocatório compromete a legalidade do procedimento licitatório, uma vez que restringe a possibilidade de que licitantes amplamente capacitados à prestação do serviço licitado saiam vencedores do certame. Indica, também, um direcionamento injustificado para determinado licitante, e por isto, ilícito.

Uma vez mantida tal exigência, o resultado será a exclusão, do certame, de várias empresas capacitadas a oferecer, com qualidade, o serviço licitado, em flagrante desrespeito às normas de direito que regem a matéria, **notadamente o princípio da universalidade, pois, notoriamente sabido, somente uma das licitantes, que não por acaso a atual prestadora de serviços à este órgão há 12 anos, detém os atestados solicitados.**

Também impugna a forma de Seleção da melhor Proposta (Item 6 do Edital), vez que 16% (dezesesseis por cento) das exigências necessárias no sistema, preconizadas para a prova de Conceito, **se referem a itens específicos, dedicados exclusivamente à Marinha do Brasil,** e demandariam tempo para os ajustes no sistema de consignados de qualquer dos licitantes. **Tal exigência reforça o direcionamento da licitação à atual prestadora de serviços, visto ela deter o contrato de consignados da Marinha do Brasil atualmente, e por isto, já ter tido tempo hábil para desenvolver os itens técnicos.** Tais especificidades, aplicadas exclusivamente para a Marinha do Brasil deveriam ser exigidas para apresentação no prazo de implantação do sistema.

III – DA DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA DA EMPRESA VIA QUANTIDADE DE ATESTADOS

A quantidade de Atestados pontuáveis em questão, requeridos para fins de pontuação no quesito capacitação técnica, não é capaz de determinar a melhor e mais capacitada empresa. Não deveria, portanto, ser utilizado para aferimento da capacitação técnica das empresas licitantes. A real capacitação técnica dos licitantes deve ser comprovada por outros meios, que não somente este

estabelecido. A eleição deste critério único para aferição da capacitação técnica dos licitantes, através de quantidade e diversidade de atestados, além de não ser tecnicamente recomendável, é ilegal.

A Impugnante está há vários anos atuando, exclusivamente, na gestão de sistemas de consignação, atuando para organismos do Executivo (estados e municípios), do Legislativo e do Judiciário (Tribunais de Justiça), além de diversas autarquias, fato que comprovará durante o processo licitatório. É auditada, permanentemente, pela FEBRABAN e pelos bancos que operam no mercado de consignados, e detém as certificações relevantes, que são as de segurança da informação (ISO 27001) e da Gestão da qualidade (ISO 9001), que serão exibidas oportunamente. É considerada pelo mercado como empresa de alta qualidade e desempenho, não só no quesito técnico, mas também, em sua gestão. Tem Atestado de Capacitação Técnica emitido pelo Governos do Estado do Rio de Janeiro, administrando mais de 1.000.000 (um milhão) de linhas processadas.

Em outras palavras, a Impugnante está amplamente qualificada para prestar o serviço licitado, mas pode não ter sucesso simplesmente por não possuir quantidade e diversidade de Atestados de Capacitação Técnica, eleito, dentre vários outros parâmetros, o capaz de demonstrar a capacitação técnica das empresas licitantes.

Portanto, o critério de pontuação em questão é totalmente desnecessário para a aferição da capacitação técnica da empresa licitante, bem como desproporcional para se aferir a sua capacitação técnica. **Serve apenas para alijar bons licitantes da disputa, reduzindo as possibilidades de sucesso a, talvez, um único licitante, no caso em questão, a atual prestadora de serviços.**

Não necessariamente quem detém mais Atestados de Capacitação Técnica é mais capacitado para a prestação do serviço objeto deste processo administrativo. E nosso ordenamento jurídico não autoriza este expediente em processos licitatórios,

determinando que a aferição da capacitação técnica deve se ater a exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem contratadas.

IV – Do MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

IV. 1. Da Legislação

O critério de aferição da qualidade da empresa licitante preconizada no Edital compromete a ampliação da disputa, e por consequência, alijam do processo licitatório, empresas com notória experiência na prestação do serviço licitado.

Não por acaso, nossa Carta Magna, estatui, em seu artigo 37, inciso XXI, adiante transcrito:

Artigo 37

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Grifou-se.

Em consonância com o estabelecido em nossa Constituição, o artigo 3º da Lei 8.666/93, veda a restrição do caráter competitivo dos certames licitatórios, a saber:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade

administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

(...)

Portanto, resta evidente que a legislação brasileira, inclusive nossa Carta Magna, determinou, expressamente, a impossibilidade de que qualquer órgão que realize um procedimento licitatório restrinja a participação de interessados no certame, impondo requisitos excessivos e desnecessários que frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. Veja-se que o artigo 37 da Constituição acima mencionado fala apenas de exigências técnicas e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O artigo 30 da Lei de Licitações (Lei 8.666/93) limita as exigências de comprovação de capacitação técnica em editais, determinando quais podem ser exigidas pelos entes públicos. E vai além, o parágrafo 5º do referido artigo, expressamente proíbe a exigência de comprovação de capacitação pelo exercício de atividades em locais específicos, como requer o Edital, **que pontua, embora não desclassifique**, os licitantes pela comprovação de atividades em órgãos federais, estaduais e municipais. Transcreve-se o mencionado parágrafo:

*§ 5º 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. Grifou-se.*

Esta desobediência constitucional está patente no caso do Edital ora impugnado, uma vez que ele vai além dos requisitos essenciais legalmente exigíveis, impondo critério pontuável totalmente descabido e vedado pela legislação pertinente à matéria.

IV. 2. Da Doutrina

Da mesma forma, a nossa doutrina, com relação a esta matéria, tem sido clara em reputar inválidos a exigência de Atestados que nada agregam ao serviço licitado, e que viraram uma verdadeira indústria a serviço da eliminação de bons concorrentes e direcionamento de editais.

Neste sentido, ressalta um dos maiores doutrinadores do Direito Administrativo brasileiro, Marçal Justen Filho, quanto à utilização de exigências de certificações para se aferir a capacidade técnica em licitações:

“Em outras palavras, o essencial não é a certificação formal, mas o preenchimento dos requisitos necessários à satisfação do interesse público. Se o sujeito preenche os requisitos, mas não dispõe da certificação, não pode ser impedido de participar do certame” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005, pag. 339).

Deste ensinamento se extrai que, no caso presente, mesmo não estando vedada a habilitação de licitante que não possua os Atestados de Capacitação Técnica exigidos, certamente o exclui da competição, visto a relevante pontuação que tais Atestados de capacitação proporcionam.

Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que o órgão licitador necessita segurança para contratar, impondo-as além do que a efetivamente necessária à execução do serviço a ser contratado. Tal exigência ofende o texto constitucional, que autoriza o mínimo de exigências, e que devem estar, tais exigências, alicerçadas em critérios minimamente razoáveis.

Esta linha de pensamento está exposta na manifestação adiante colacionada, da lavra do eminente administrativista Marçal Justen Filho:

“Deve considerar-se que incumbe à Administração justificar as exigências de experiência anterior que introduz no ato convocatório. Não é dever dos particulares demonstrarem que as exigências impostas pela Administração são excessivas. Ou seja, não é possível a Administração invocar algum tipo de presunção de legitimidade de atos administrativos para transferir ao particular o ônus de prova extremamente complexa. Assim o é porque foi a Constituição que determinou a admissibilidade apenas das exigências as mais mínimas possíveis. Portanto, quando a Administração produzir exigências maiores, recairá sobre ela o dever de evidenciar a conformidade de sua conduta em face da Constituição.

Mas há outro motivo para isso. É que, se a Administração impôs exigência rigorosa, fê-lo com base em alguma avaliação interna. Em última análise, a discricionariedade na fixação das exigências de qualificação técnico-operacional não significa que a Administração possa escolher as que bem entender. A escolha tem de ser resultado de um processo lógico, fundado em razões técnico-científicas. Portanto, o questionamento do particular conduz, em primeiro lugar, à Administração revelar publicamente os motivos de sua decisão. Depois, conduz à aplicação da teoria dos motivos determinantes. Ou seja, se a Administração tiver avaliado mal a realidade, reputando como indispensável uma experiência que tecnicamente se revela dispensável, seu ato não pode prevalecer.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 7ª edição, p. 337). Grifou-se.

Portanto, também a doutrina condena os critérios da aferição da capacitação das empresas licitantes preconizada no Edital ora impugnado, que estabelece pontuação para licitantes que detenham quantidade e diversidade de Atestados de Capacitação Técnica, uma vez não ser o único critério de aferição, e também, como já dito, não tem o condão de dar certeza da qualidade da empresa que os possua.

IV. 3. Da Jurisprudência

Também a jurisprudência pátria tem se posicionado contrariamente a exigências de excessos de Atestados de Capacitação como critérios de aferição da capacidade e/ou qualidade do licitante. Acórdãos dos diversos Tribunais de Contas do país são uníssonos em repudiar, em certames licitatórios, a prática de exigência de requisitos excessivos e desarrazoados, bem como condições desnecessárias e inadequadas, que ferem o princípio constitucional da universalidade de participação em licitações. Trechos do acórdão abaixo transcrito, do Tribunal de Contas da União, são esclarecedores da posição adotada por aquela Corte:

(...)

11. Por outro lado, é cediço que o princípio da isonomia, com assento no caput do art. 5º, como também no art. 37, inciso XXI, ambos da Carta Política, deve nortear todos os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública. No mesmo sentido, a legislação infraconstitucional impõe a necessidade de garantir tratamento equânime aos interessados em contratar com a Administração, uma vez que o art. 3º, caput e § 1º, incisos I e II, da Lei n. 8.666/1993, fazem menção ao aludido princípio, além de vedarem expressamente condutas discriminatórias, assim como, o § 2º do mesmo dispositivo reafirma a idéia de igualdade.

12. Impende frisar que a verificação de qualificação técnica não ofende o princípio da isonomia. Tanto é que o próprio art. 37, inciso XXI, da CF, que estabelece a obrigatoriedade ao Poder Público de licitar quando contrata, autoriza o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica e econômica, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. No entanto, o ato convocatório há que estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para administração, sem impor cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame. Grifou-se.

13. Por outras palavras, pode-se afirmar que fixar requisitos excessivos ou desarrazoados iria de encontro à própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações,

porquanto a Constituição Federal determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis. Dessarte, se a Administração, em seu poder discricionário, tiver avaliado indevidamente a qualificação técnica dos interessados em contratar, reputando como indispensável um quesito tecnicamente prescindível, seu ato não pode prosperar, sob pena de ofender a Carta Maior e a Lei de Licitações e Contratos.

(...)

TCU - Acórdão 423 – Ata: 11/07 - Sessão: 21/03/07 – Relator Min. Marcos Bemquerer Costa

Centenas de acórdãos outros, de variados Tribunais de Contas, tanto da União, como dos Estados demonstrariam a mesma linha de interpretação, por aquelas Cortes, das normas legais que regem os processos licitatórios, no sentido de que é vedada a exigência de requisitos excessivos, limitadores da competição no processo de licitação, como é o caso do excesso e diversidade de Atestados De Capacitação Técnica pontuáveis, que ora se impugna.

V – DA SELEÇÃO DA MELHOR PROPOSTA

Dos requisitos para o sistema de consignados, a serem apurados na prova de Conceito (item 11 do Termo de Referência), em torno de **10% (dez por cento)** deles se referem a especificidades exclusivas do sistema a ser implantado na Marinha do Brasil, e demandam tempo para serem desenvolvidos e implementados. A exigência de apresentá-los já na Prova de Conceito, **eliminará todos os concorrentes, menos a atual prestadora de serviços deste órgão**, que, por deter o contrato, já possui estas expertises específicas exigidas no Termo de Referência.

Geralmente, nas licitações versando sobre os serviços licitados neste Edital, estas especificidades são exigidas no período de implantação, dando tempo ao licitante vencedor para desenvolvê-las. As exigências da Prova de Conceito devem ser restritas aos aspectos essenciais que se exige de um sistema para a prestação do serviço de administração de consignados.

V – CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que o Edital ora impugnado está eivado de vício, quando, ao eleger como pontuável uma quantidade e diversidade de Atestados de Capacitação Técnica, está, na realidade, restringindo o universo de participantes, dentre eles, a Impugnante, que detém toda a expertise para prestar o serviço licitado, o que já faz em inúmeras entidades públicas, com comprovado sucesso.

Portanto, líquido e cristalino o direito ao provimento desta impugnação, no sentido de se retirar do Edital o critério de pontuação relativo à diversidade de Atestados de Capacitação Técnica pontuáveis, em respeito ao princípio da legalidade e da universalidade concorrencial.

Também patente que, as exigências para a Prova de Conceito são limitadores ao princípio da universalidade que devem permear as licitações, visto que somente a atual prestadora de serviços deste órgão terá êxito em demonstrar estar apta a prover estas necessidades específicas exigidas.

Por fim, o que se espera da Marinha do Brasil, integrante de nossas Forças Armadas, que atualmente tem vários membros seus atuando nos altos escalões de nosso poder executivo, em um governo que prega a transparência e justiça, é que promova um processo licitatório justo, que possibilite um número maior de participantes, **e que não seja dirigido a apenas à uma única empresa.**

VI - REQUERIMENTOS

Portanto, em razão do exposto, a Impugnante requer seja conhecida e provida esta Impugnação, para que seja afastado o critério estabelecido no Edital, no que se refere à pontuação a ser atribuída aos licitantes que apresentem Atestados de Capacitação Técnica na quantidade e diversidade exigidos.

Requer ainda, que os itens específicos de aplicação para a Marinha do Brasil não sejam exigíveis na Prova de Conceito, e postergadas para apresentação no período de implantação do sistema.

Requer, por último, em atendimento ao princípio da transparência que deve pautar nas licitações públicas, sejam esclarecidos os critérios técnicos que balizaram a escolha do critério de pontuação da capacitação técnica eleito, bem como os que balizaram a exigência de itens específicos da Marinha do Brasil na Prova de Conceito.

Nestes termos, pede deferimento.

Belo Horizonte, 01 de setembro de 2020.

QUANTUM WEB TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.

EDSON PEDRO MARQUES DOS SANTOS

CPF: 036.596.086-10