



ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO E JULGAMENTO

Referência: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO n°. 003/2018

Objeto: Constitui objeto do presente PREGÃO, a contratação de empresa prestadora de serviços especializados de aerolevantamento, atualização de base cadastral urbana e fornecimento de módulos de Sistema de Informações Geográficas (SIG), visando atender aos objetivos da portaria 511/2009 do Ministério das Cidades e atender aos objetivos finalitários da CODIUB, tendo como área de execução dos serviços a extensão territorial do Município de Uberaba/MG., conforme Termo de Referência.

I – ORIGEM

Impugnação Administrativa aviada pela empresa interessada GEOPIX DO BRASIL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ 04.556.970/0001-29, estabelecida na Av. T-15, Qd. 620, Lt. 05, Setor Nova Suíça, CEP 74.280-295, Goiânia – GO, em participar do processo licitatório Pregão Eletrônico n° 003/20118, do Tipo Menor Preço, contra a exigência prevista nos itens:

II.1 – Da Prova de Conceito

II.2 – Da Comprovação do Vínculo

II.3 – Da Inclusão do Profissional Engenheiro Agrimensor

II.4 – Do Momento de Protocolização dos Equipamentos para Prova de Conceito

II – ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Proêmio registrar a tempestividade da impugnação e sua admissibilidade na esfera Administrativa, não merecendo retoque este ponto.

Lado outro, cabe à Administração o uso de discricionariedade para estabelecer exigências compatíveis, razoáveis e indispensáveis ao atendimento do objeto licitatório.

O juízo de valoração das necessidades imperiosas do certame, deve se ater ao seu objeto e o fim colimado, portanto, o que se busca é satisfação imediata da necessidade premente.

Diante de tais fatos, o que se busca é uma prestação de serviços que atenda todas as necessidades e especificidades, não havendo espaço para experiência ou correção no curso da implementação dos serviços.

III – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

“II – ITENS A SEREM ANALISADOS - DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da Prova de Conceito

A prova de conceito é definida no art. 2º, inciso XXV da Instrução Normativa nº 04/2014, da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, como sendo a *“amostra a ser fornecida pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar para realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas definidas no Termo de Referência ou Projeto Básico”*.

Tal prova de conceito não pode ser exigida como condição de qualificação técnica da licitante, junto com a habilitação, tendo em vista que o artigo 30 da Lei 8.666/1993, traz uma relação limitativa das exigências possíveis para a qualificação técnica e a prova de conceito não está lá relacionada.

Ademais, a prova de conceito é questão atinente ao produto que está sendo ofertado, não à empresa, e, portanto, é item classificatório. A prova de conceito só deve ser exigida do licitante que estiver classificado provisoriamente em primeiro lugar. Essa é a orientação do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2.763/2013 – Plenário:

“A prova de conceito, meio para avaliação dos produtos ofertados pelas licitantes, pode ser exigida do vencedor do certame, mas não pode ser exigida como condição para habilitação, por inexistência de previsão legal. Esse é o entendimento pacificado nesta Corte, no Acórdão 1113/2009 – TCU – Plenário, e sustentado na nota técnica 4/2009-Sefti/TCU.

A alínea “h” do art. 18 da IN 04/2014 SLTI, recomenda a realização da prova de conceito, nos casos em que for possível, deixando claro que é para ser feita só com a licitante que estiver vencendo o certame:



“h) realizar, no momento da licitação e sempre que possível, diligências e/ou Prova de Conceito com o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas, exigindo, no caso de fornecimento de bens, a descrição em sua proposta da marca e modelo dos bens ofertados;”

Também é importante destacar que deve estar, claramente, definido no edital como será feita a prova de conceito e o que deve ser atendido, bem como as condições para a aprovação e reprovação do sistema quando da sua análise.

A necessidade de definir, previamente, as regras para a realização da prova de conceito foi muito bem observada em recente acórdão do Tribunal de Contas da União, como se verifica no Acórdão 2.992/2016 – Plenário:

“9.4. dar ciência à AGU, com base no artigo 7º, da Resolução/TCU 265/2014, das seguintes impropriedades verificadas no Pregão Eletrônico 5/2016:

9.4.1. previsão, no edital, da realização de prova de conceito como etapa facultativa e sem indicar quais pontos seriam avaliados durante os testes, o que contraria os princípios da publicidade (transparência) e do julgamento objetivo;”

Mais do que isto, em sendo uma etapa da classificação das empresas, a prova de conceito deve ser realizada em sessão pública, com convocação para todos os interessados e cabendo recurso do seu resultado, posto que é o seu resultado que define a classificação da empresa vencedora.

Dessa forma, é preciso estar atento, para que as condições da prova de conceito estejam ajustadas à efetiva e correta análise do sistema ofertado, sem se tornar uma condição de restrição à competitividade da licitação e nem criar uma subjetividade indevida para o julgamento da melhor proposta.

No Pregão Eletrônico nº 003/2018, o Edital traz a descrição do Sistema e as exigências para prova de conceito, todavia, o Software enumerado para apresentação já deve ser bem específico para atender às necessidades da Entidade, não restando qualquer possibilidade empresas que possuam softwares, que poderiam ser adequados caso fossem vencedoras, de participarem do certame.



Essas exigências ferem a razoabilidade e proporcionalidade, além de ferir a amplitude da competição.

Assim, requer-se sejam revistas as regras quanto à prova de conceito, com relação ao percentual mínimo de atendimento, vez que as orientações das Cortes de Contas estão numa estipulação de 50% do exigido no objeto, tanto para atestados de capacidade técnica, e valendo também por analogia para as provas de conceito, além de requerer a ampliação do prazo para apresentação integral do software, a partir da assinatura do Contrato, uma vez que a Administração não pode trazer ônus ao Licitante, sem este ter a certeza que executará os serviços.

Urge ressaltar que o Edital do Pregão Eletrônico nº 003/2018 estabeleceu para aprovação na prova de Conceito o percentual de adequação de 90%, totalmente discrepante com o indicativo de 50% de exigência máxima para aferir a capacidade do Licitante.

“O acórdão 2059/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, determinou que provas de conceito não devem ser utilizadas na fase interna da licitação (planejamento da contratação), uma vez que não se prestam a escolher solução de TI e a elaborar requisitos técnicos, mas a avaliar, na fase externa, se a ferramenta ofertada no certame atende às especificações técnicas definidas no projeto básico ou no termo de referência.”

“abstenha-se de exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (...) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação”. Precedentes mencionados: Acórdãos ns. 3.157/2004, da 1ª Câmara, 124/2002, 1.937/2003, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009, 534/2011, 1.695/2011, e 737/2012, do Plenário. Acórdão n.º 1.052/2012-Plenário, TC 004.871/2012-0, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 2.5.2012.

“É indevido o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses

atestados superior a 50% dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação. (Acórdão nº 732/2012 – TCU)

"prova de conceito (PoC) , no âmbito da jurisprudência desta Corte de Contas, corresponde a uma apresentação de amostras no contexto de uma licitação, com o objetivo de permitir que a empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar no certame comprove que a solução apresentada satisfaz os requisitos exigidos no edital (Acórdão 1.984/2006-TCU-Plenário – relatório) . De forma a não dar espaço a julgamento subjetivo e garantindo a eficácia do princípio da publicidade, os critérios de avaliação, as atividades de aferição de compatibilidade, assim como os planos, casos e relatórios de teste, devem constar detalhadamente nos editais (Acórdãos 346/2002-TCU-Plenário e 1.512/2006-TCU-Plenário)

II.2 – Da Comprovação do Vínculo

O Edital trata da apresentação dos profissionais necessários para a execução dos serviços elencados no Objeto do **Pregão Eletrônico nº 003/2018**. Vale observar que o Instrumento Convocatório menciona a obrigatoriedade do profissional possuir vínculo com a Licitante, na data da apresentação dos ENVELOPES.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 30, § 1º, inciso I, cuja redação diz que é permitido exigir “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”.

A jurisprudência pátria tem sido contra à vinculação da expressão ‘quadro permanente’ à ideia de vínculo empregatício:

“Conforme destacado no texto supracitado, o sentido legal da expressão “quadro permanente” não faz pressupor a necessidade de se manter vínculo empregatício com o responsável pela execução da obra ou serviço, somente para efeito de



comprovação de capacitação técnica profissional, sob pena de restringir ou comprometer o caráter competitivo da licitação, porquanto impediria a participação de profissionais autônomos, quiçá com maior experiência, mediante contrato de prestação de serviços.”

* TRF5. Remessa Ex Officio em Mandado de Segurança nº 2001.81.00.006249-2, 2ª Turma. Rel. Edilson Nobre. Julg. 19.08.2008.

Urge destacar que o Processo Licitatório não pode ocasionar ônus ao Licitante, antes desse saber se executará o serviço. Deve-se exigir apenas a apresentação de atestados de capacidade técnica ou declarações de compromisso de vinculação futura dos profissionais, caso a licitante se sagre vencedora. Essas exigências são plenamente válidas e legais.

Existe uma certa discussão sobre a forma de interpretar o termo “quadro permanente” existente no corpo do § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 que reza:

“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;” (Grifei e negritei)

A Administração Pública diante de uma interpretação equivocada da norma jurídica acima mencionada vem exigindo dos licitantes a comprovação de possuir profissional em seu quadro de funcionário através do registro em carteira (CLT). Entende-se que se trata de uma exigência ilegal merecendo reprimenda pelas Cortes de Contas competente.

Considera-se que um contrato de prestação de serviço entre o licitante e o profissional atenda o regramento no dispositivo legal em comento. Não é razoável exigir que as empresas mantenham profissionais sob vínculo empregatício apenas para participar de licitação.

O vínculo trabalhista é uma opção e não poderá ser uma regra. O TCU já pacífico o assunto:



“abstenha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e passe a admitir a comprovação da vinculação dos profissionais ao quadro permanente por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço, de forma consentânea ao posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas nos Acórdãos nºs 361/2006-Plenário, 170/2007-Plenário, 892/2008-Plenário e 1.547/2008- Plenário (item 1.5.2, TC-021.108/2008-1)

“...o profissional esteja em condições de desempenhar seus trabalhos de forma efetiva no momento da execução contratual. Sendo assim, o contrato de prestação de serviços regido pela legislação civil comum se revela suficiente para a Administração Pública” (Acórdão n.º 1898/2011-Plenário, TC-011.782/2011-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 20.07.2011.)

“É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum, tratada no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.” Acórdão 103/2009 Plenário (Sumário)

Concorrência para execução de obra: 1 – Exigência de vínculo empregatício entre o responsável técnico e a empresa licitante, para fim de qualificação técnico-profissional

É desnecessário, para fim de comprovação da capacitação técnico-profissional, prevista no art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, que o profissional mantenha vínculo empregatício, por meio de contrato de trabalho, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviço regido pela legislação civil comum. Foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar representação acerca de possíveis irregularidades existentes nos editais das Concorrências nº 016/2009, 022/2009 e 026/2009, promovidas pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Belém/PA, para a construção de agências de atendimento da Previdência Social. A representante contrapõe-se à exigência constante do item 2.3,

alíneas “c”, “e” e “f”, dos respectivos editais, que obriga a licitante a fazer prova de que o responsável técnico (engenheiro) integra o seu quadro permanente, mediante vínculo empregatício ou mesmo societário, não aceitando que ele seja profissional autônomo, contratado pela licitante para a prestação de serviço, em desacordo com a jurisprudência do TCU. A unidade técnica, em face das circunstâncias do caso concreto, manifestou-se pela procedência parcial da representação, propondo, ainda, a expedição de determinação corretiva à entidade, para futuros certames. Para o relator, “as particularidades que encerram o caso concreto justificam o encaminhamento formulado pela unidade técnica, especialmente pelos seguintes pontos destacados na instrução: a) em que pese o entendimento consolidado na jurisprudência do TCU, não houve determinação diretamente direcionada à Gerência Executiva do INSS no Pará, no sentido de exigir que a autarquia abstenha-se de limitar que a comprovação de qualificação técnico-profissional se dê exclusivamente pelos meios constantes dos editais em exame (Concorrências nº 016, 022 e 026/2009); b) a possibilidade de comprovação de vínculo entre o profissional e a empresa, para efeito de qualificação técnico-profissional, via contrato de prestação de serviço, ainda não é uma prática totalmente pacificada no âmbito administrativo – não obstante estar em constante evolução -, de igual sorte na esfera doutrinária; c) a exigência editalícia não ocorreu por critérios subjetivos, mas, pelo contrário, por exigência objetiva calcada em interpretação restritiva da norma, em observância aos princípios constitucionais, não podendo, assim, ser considerada manifesta ilegalidade.” Ao final, o relator registrou que, “inobstante a restrição causada à empresa representante, não há elementos nos autos que comprovem que a exigência inquinada resultou em prejuízo à competitividade dos certames ou à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Ao contrário, os documentos constantes dos autos, pelo menos no que toca à Concorrência nº 022/2009, demonstram que 4 (quatro) empresas participaram efetivamente da licitação, e que o preço da proposta vencedora resultou em uma diferença, a menor, de 19% em relação ao valor global estimado no edital.” O Plenário acolheu o voto do relator. Precedentes citados: Acórdãos n.os 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1.908/2008, 2.382/2008 e 103/2009, todos do



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized monogram or initials, located at the bottom right of the page.



Plenário. Acórdão n.º 1043/2010-Plenário, TC-029.093/2009-1, rel. Min. José Jorge, 12.05.2010.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo emitiu súmula orientando as forma de comprovação do vínculo profissional:

SÚMULA N° 25 – Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços.

Com sapiência, o jurista Marçal Justen Filho leciona:

“Não é possível, enfim, transformar a exigência de qualificação técnico-profissional em uma oportunidade para garantir ‘emprego’ para certos profissionais. Não se pode conceder que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar de licitação. A interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configura como uma modalidade de distorção: o fundamental, para a Administração Pública, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião do futuro contrato. É inútil, para ela, que os licitantes mantenham profissionais de alta qualificação empregados apenas para participar da licitação.

Aliás, essa é a interpretação que se extrai do próprio art. 30, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devem reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pelo licitante. Como justificar entendimento diverso a propósito de profissionais de maior experiência? Não se afigura existente alguma resposta satisfatória para tal indagação. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética).

Então, considera-se que há três possibilidades para tal comprovação: vínculo trabalhista, contratual ou societário. Sendo por contrato, esta comprovação se faz por meio



de apresentação de cópia autêntica de instrumento de contrato de prestação de serviço. Este contrato deverá criar um vínculo com o licitante.

Mas, ressalte-se que a Administração da CODIUB não pode exigir a contratação de um profissional para participar do Processo Licitatório, a Empresa Licitante pode apresentar Declaração de Contratação futura.

Por ser legal a alegação, requer-se seja admitida a Declaração de Contratação Futura, ao invés da comprovação do vínculo.

II.3 – Da Inclusão do Profissional Engenheiro Agrimensor

O Instrumento Convocatório do Pregão Eletrônico nº 003/2018 estabeleceu em seu Item 6.7.11 que a Empresa Licitante deverá apresentar entre seus profissionais um Engenheiro Civil ou Engenheiro Agrônomo ou Cartógrafo para execução dos trabalhos. Entretanto, quer-se ressaltar que, também, o Engenheiro Agrimensor possui atribuições pertinentes ao Objeto, REQUERENDO-SE que este profissional sejam inserido dentre as possibilidades que a Licitante pode apresentar.

O **Agrimensor** é um profissional que mede e divide propriedades rurais e urbanas, desde Lotes para construção de casas até o mapeamento de países via imagem. Além de projetar e implantar loteamentos, realizar cálculos de volumes cortes e aterros, projetar terraplenagens, demarcar em campo fundações de construções e gabaritos.

O Engenheiro Agrimensor é profissional devidamente registrado no CREA, e trabalha com ciências como: Topografia, Cartografia, Aerofotogrametria, Geodésia e também com tecnologias como Sistema de Posicionamento Geográfico: GPS, Sistemas de Informações Geográficas (SIG) e Sensoriamento Remoto. Ainda, é apto a descrever, monitorar e definir espaços físicos, realizar levantamento topográfico, dar suporte na área de levantamento em projetos de construção civil e urbanização, atuando nas áreas de topografia, geodésia, construção civil, demarcação de terras, infraestruturas, etc.

Em sendo assim, é um profissional apto a realizar todas as atividades descritas no Edital, em equiparação ao Engenheiro Civil.

II.4 – Do Momento de Protocolização dos Equipamentos para Prova de Conceito



O Instrumento Convocatório estabeleceu que **TODOS OS EQUIPEMENTOS**, necessários para a Prova de Conceito, **DEVERÃO SER PROTOCOLADOS, NO DIA DO CREDENCIAMENTO**.

A Geopix do Brasil questiona esta Entidade do momento que deve ser, realmente, protocolizado os documentos para realização da Prova de Conceito, tendo em vista a modalidade do Certame ser Pregão Eletrônico.”

IV-DOS REQUERIMENTOS

Em face de todo o exposto, **REQUER-SE** seja a presente Impugnação julgada procedente, com efeito para julgar procedente todos os itens atacados, além de oferecer respostas para os pleitos questionados.

V- DO PRAZO. A impugnação apresentada encontra tardia, portanto, fora do prazo legal.

O impugnante apresenta suas razões de impugnação no dia 04/10/2018 – quinta-feira, com a data marcada de realização da sessão para o dia 10/10/2018 – quarta-feira.

É de conhecimento geral que a CODIUB integra a Administração Indireta do Município de Uberaba e que não existe expediente aos sábados.

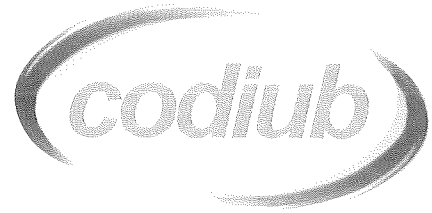
Conforme previsto na Cláusula Quarta, Item 4.4 do Edital, contam-se como início ou término do prazo apenas os dias em que houver expediente no órgão ou entidade, assim vejamos:

4.1 Qualquer interessado poderá impugnar o ato convocatório do presente pregão, até o 5º (quinto) dia útil anterior à data da disputa, nos termos do artigo 27 do RILC e Lei 13.303/2016.

4.4 Na contagem de todos os prazos estabelecidos neste Edital, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento e considerar-se-ão os dias úteis, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. ”

VI - DA DECISÃO

Deste modo, sem nada mais evocar, conheço da **IMPUGNAÇÃO** interposta pela **GEOPIX DO BRASIL LTDA**, para **NEGAR PROVIMENTO** a impugnação, haja vista que a mesma está intempestiva, porem quanto a matéria, urge esclarecer o que se segue, em atenção aos princípios da economia processual, assim como do



aproveitamento dos atos praticados, visando a solução de vícios sanáveis, evitando dessa forma maiores prejuízos e aproveitamento dos atos já praticados pela a licitante, de maneira a esclarecer aos questionamentos formulados:

II.1 A prova de conceito será realizada somente com o licitante classificado na fase de disputa e habilitação.

II.2 Será exigido a comprovação somente no ato da contratação.

II.3 Poderá também ser o engenheiro agrimensor, desde que devidamente inscrito no Conselho.

II.4 Os equipamentos serão catalogados e protocolados na data da Prova de Conceito, ressaltando que a Prova de Conceito certifica a qualificação da Licitante vencedora do certame no quesito menor preço global.

Assim, ficam todas as empresas que retiraram o edital, cientes dos esclarecimentos, ficando mantida a data da sessão do Edital – Pregão Eletrônico nº 003/2018.

Uberaba/MG., 08 de outubro de 2018.


Companhia de Desenvolvimento de Informática de Uberaba - Codiub
Denis Silva de Oliveira
Diretor Presidente