



Prefeitura Municipal de Jaguaribara

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

TERMO: Decisório.

ASSUNTO/FEITO: Resposta a Impugnação ao edital do PREGÃO ELETRÔNICO N° 2025032401PE - PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 03020002/25.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ASSESSORIA E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO ESCOLAR, FORMAÇÃO CONTINUADA COM CERTIFICAÇÃO, DESTINADOS A MELHORIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESCOLAR, COM LOCAÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO EDUCACIONAL E PLANEJAMENTO PEDAGÓGICO E ADMINISTRATIVO (SOFTWARE), INCLUINDO IMPLANTAÇÃO DE RASTREADORES NO TRANSPORTE ESCOLAR EFETIVO, INSTALAÇÃO E TREINAMENTO, DEVENDO CONTER INTEGRAÇÃO VIA WEB, FERRAMENTAS DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DE TODO O PROCESSO DE GESTÃO EDUCACIONAL, COMPREENDENDO OS DISCENTES, DOCENTES, CORPO TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS, GESTORES E EQUIPE TÉCNICA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, COM SUPORTE ONLINE E PRESENCIAL JUNTO A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JAGUARIBARA-CE.

IMPUGNANTE: YURI RAVARRA MARCONDES, inscrita no CPF sob nº. 428.261.028-00.

MPUGNADO: AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO.

REÂMBULO:

O(a) Agente de Contratação/Pregoeiro do Município de JAGUARIBARA, vem encaminhar o resultado do julgamento de impugnação ao edital supra, impetrado pela pessoa jurídica YURI RAVARRA MARCONDES, inscrita no CPF sob nº. 428.261.028-00, aduzimos que a presente impugnação foi interposta dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei 14.133/21, conforme:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Preliminarmente há que se esclarecer que a referida impugnação não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em suspensão das etapas do certame, tampouco sua remessa a autoridade superior, tem o Agente de Contratação/Pregoeiro nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso conforme o art. 4º, inciso II do DECRETO N° 651/2024, DE 09 DE MAIO DE 2024 que regulamentou a aplicação da lei 14.133/21 no âmbito da administração municipal.

A ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO:

Os pressupostos de admissibilidade desta espécie de Impugnação Administrativa, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, são eles principalmente: a manifesta tempestividade, a inclusão de fundamentação e de pedido de reforma do instrumento convocatório.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

A petição do inconformismo foi protocolada em atenção ao requisito extrínseco da tempestividade, uma vez que a abertura da sessão pública está marcada para o dia **15/04/2025**, conforme errata ao edital e a impugnação foi protocolada por meio do sistema da plataforma M2A no dia **10/04/25**, conforme previsto no item 14.1. do edital. Logo, é evidente que fora cumprido o prazo previsto no edital do certame e no art. 164 da Lei 14.133/21.

SÍNTESE DO PEDIDO:

A impugnante alega que no tocante aos serviços de conversão e migração de dados do sistema atual para o que vier a ser fornecido, a respeito dos dados em questão observa-se que o Edital cita apenas que deverá realizar a migração das informações completas do sistema atual e sistema contratado atual a fim de não haver perca de informações. Sustenta que não há de nenhuma informação a respeito dos serviços em questão, mas apenas que ele deverá ser realizado, durante a implantação do sistema.

Questiona a escolha por lote único alegando que há objetos distintos na mesma contratação - contrariedade à lei nº 14.133/21 e à súmula 247 do TCU. Sustenta que o instrumento convocatório não justifica a aglutinação dos itens licitados, sendo estes absolutamente distintos, ao passo que não há qualquer menção ou referência ao Estudo Técnico Preliminar – ETP.

Sustenta que o edital não prevê quaisquer justificativas acerca da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, conforme extrai-se do próprio instrumento convocatório ora combatido, mais precisamente do “item 3.7.7” do Termo de Referência.

Questiona a ausência da exigência do Grau de Endividamento “igual ou menor a 0,50” quanto aos índices financeiros exigidos no Balanço Patrimonial.

Questiona ainda os critérios adotados para aferição da prova de conceito, alega que o edital determina, em suma, que a vencedora deverá demonstrar, durante a prova de conceito, o cumprimento integral dos Requisitos Técnicos Gerais Obrigatórios previstos. Aduz que não houve fixação de critérios objetivos para a avaliação da solução, considerando a exigência desarrazoada da demonstração quase integral dos itens previstos no edital.

Salienta-se que um instrumento convocatório não deve conter omissões que impeçam a manipulação do certame em detrimento do interesse público, sobretudo em relação ao processo de capacitação dos usuários da ferramenta de gestão a ser contratada, além de outros procedimentos de reinamentos. A omissão ou obscuridade do Termo de Referência frustra o Princípio do Livre Acesso dos Interessados, eis que a ausência de informações atinentes à finalidade da licitação – seu objeto – impede a oferta de propostas adequadas e inviabiliza a avaliação dos critérios de julgamento.

E por fim, alega omissão no edital, relativo a ausência de disposições da LGPD – lei nº 3.709/2018.

Ao final pede a concessão do pedido liminar de suspensão imediata do certame até julgamento definitivo do presente, bem como a procedência da impugnação e o estabelecimento de novo prazo para abertura da sessão.

DO MÉRITO:





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

I) RELATIVO A CONVERSÃO E MIGRAÇÃO DE DADOS DO SISTEMA ATUAL PARA O QUE VIER A SER FORNECIDO.

Quanto às definições das especificações em questão trazemos à baila o que determina o art. 40 e seus incisos da lei nº.14.133/21, ao tratar do planejamento das compras, sendo:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

- I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;
- III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;
- IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;
- V - atendimento aos princípios:
 - a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
 - b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
 - c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Portanto, não resta dúvida da discricionariedade da administração pública, por meio de sua autoridade competente, na escolha da especificação do objeto da licitação. Também não existe qualquer tipo de restrição de participação, pois os interessados têm conhecimento prévio das especificações previstas no Termo de Referência (Anexo I do edital), restando tempo suficiente para e adequarem, caso seja necessário.

Aponta o impugnante que as informações ausentes no edital impossibilitariam o mesmo de prestar uma proposta mais vantajosa para a administração, entretanto, ao observar os anexos disponibilizados no Site do TCE e na própria plataforma que acontecerá o certame, tais fatos não merecem prosperar haja vista que todas as informações pertinentes a execução do objeto encontram-se descrito no termo de referência e no estudo técnico preliminar-ETP.

A impugnante supra demonstra interesse em inovar requisitos legais já definidos, no entanto, frisa-se que a Administração Pública deverá estar plenamente vinculada aos termos do edital, bem como esse faz lei entre os participantes do certame, estando vedado o julgamento subjetivo das propostas, bem como inovações repentinhas apenas para atender o interesse particular de determinado participante, entrando em desacordo com os princípios da legalidade, imparcialidade e moralidade administrativa.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

A licitação é o instrumento de seleção que a Administração Pública se utiliza, objetivando obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses, é certo que o sentido de “vantajosa” não é sinônimo de mais econômica financeiramente, já que, a licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentem as melhores condições para atender a reclamos do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade etc).

II) RELATIVO A ALEGAÇÃO SOBRE A AGLUTINAÇÃO DE OBJETO DISTINTOS NA MESMA CONTRATAÇÃO.

A impugnante alega que o instrumento convocatório não justifica a aglutinação dos itens licitados, sendo estes absolutamente distintos, ao passo que não há qualquer menção ou referência ao estudo técnico preliminar – ETP.

No que tange aos lotes, a prática tem demonstrado que para alguns casos a licitação feita por lote atende melhor ao interesse público que por item, tendo em vista que os lotes foram divididos para atenderem a lotes específicos, guardada a devida especificidade de cada objeto por lote. Dessa forma, além da celeridade que é um dos princípios da licitação na modalidade pregão, os licitantes possuem a possibilidade de apresentarem melhores ofertas nos lances, considerando as despesas com fretes, descontos obtidos com seus fornecedores, etc. Sem dúvida se a empresa vem participar da licitação sabendo que poderá lograr-se uma vantagem apenas em um item, este produto será cotado bem mais caro para que a mesma não tenha prejuízos, om já citado, com fretes, etc.

Muitas vezes quando a licitação é realizada por item, há demora em se entregar os produtos, porque algumas empresas não comparecem para assinar o contrato ou não cumprem com o mesmo. Assim, a Administração tem que convocar o segundo, terceiro, quarto e demais colocados, até que consiga um que tenha interesse de assumir aquele determinado item, muitas vezes com um valor que não viabiliza ser assumido de forma isolada, o que não ocorre em uma licitação por lote.

Portanto, inquestionavelmente a licitação realizada por lote atende melhor ao interesse público, à que, dentre outros, tem assegurado o princípio da economicidade.

A própria legislação é clara ao indicar que nas compras, na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados a viabilidade da divisão do objeto em lotes, então vejamos:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

[...]

Quanto à divisão técnica dos lotes os itens foram agrupados tendo em vista os mesmos guardarem compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para o objeto licitado, de modo a manter a competitividade necessária à disputa e a fiel execução do contrato.

A súmula 247 do TCU, listada também assevera na mesma tônica, que é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou queda de economia de escala.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção. (Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ JORGE)

Com efeito, as justificativas para a adoção em lotes nesse certame são plenamente corroboradas por essa área de licitações por ser essa a opção mais adequada do ponto de vista operacional e econômico, tal como retrata a Súmula 247/TCU.

Como visto, o agrupamento de serviços distintos em lotes deverá ser admitido quando, justificadamente, houver necessidade de inter-relação entre os serviços a serem contratados, gerenciamento centralizado ou implicar vantagem para a Administração, como no caso, a fiscalização é centralizada nas diversas unidades requisitantes, os fornecimentos são padronizados, ou seja, a forma de entrega e outras questões é a mesma, a forma de fiscalização, de pagamento, dentre outras. Verificamos que na fase preparatória já no ETP, resta claro com justificativa técnica para adoção e formação do critério de julgamento e formação dos lotes, vejamos:

8. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

De acordo com o art. 40, V, b da Lei nº 14.133/2021, o parcelamento do objeto visa ampliar a competitividade e é necessário quando viável e vantajoso para a Administração. Esta análise é obrigatória no ETP, conforme art. 18, §2º. A divisão por itens, lotes ou etapas deve ser tecnicamente avaliada considerando a eficiência e economicidade delineadas no art. 5º. Na presente contratação, analisamos a estrutura operacional da solução com o um todo visando determinar a viabilidade do parcelamento.

O objeto em questão, que envolve assessoria e acompanhamento da gestão escolar, formação continuada com certificação, e locação de sistema de gestão educacional com implantação de rastreadores, foi inicialmente pensado para contratação em lote único. No entanto, a análise de mercado sugere a possibilidade de divisão, pois existem fornecedores especializados para as diversas componentes do objeto, o que poderia permitir maior competitividade e atender mais adequadamente a requisitos de habilitação proporcionais e características do mercado local, trazendo ganhos logísticos conforme estudos técnicos realizados.

Em comparação, a execução integral também apresenta vantagens notáveis. Conforme o art. 40, §3º, a contratação com o um todo pode proporcionar economia de escala e maior eficiência contratual, além de manter a integridade funcional de um sistema educativo integrado. Este formato de contratação preserva a padronização e a exclusividade do fornecedor, mitigando riscos associados à interação técnica entre as partes distintas do serviço, que é um aspecto crucial para a efetividade do projeto.

Na perspectiva da gestão e fiscalização, um contrato consolidado poderia simplificar a vigilância e a responsabilização administrativa. Ao contrário, a divisão do contrato poderia dificultar a gestão devido ao aumento da complexidade administrativa, porém, permitiria um acompanhamento mais detalhado de entregas e execução descentralizadas. Essa escolha depende diretamente da capacidade institucional da administração em gerir contratos mais fragmentados sem comprometer a eficiência, conforme os princípios do art. 5º.

Em conclusão, a recomendação técnica final é de que o contrato seja executado de forma integral. Esta opção é preferível ao parcelamento, considerando a economia de escala e a simplificação da gestão, aspectos alinhados aos resultados pretendidos e aos princípios de economicidade e competitividade dos arts. 5º e 11, bem com o às diretrizes do art. 40. Esta abordagem respeitará o planejamento estratégico e evitará eventuais questões de controle e fiscalização, maximizando os benefícios da contratação.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

No que diz respeito ao princípio da economicidade e em contratar a proposta mais vantajosa, individualizar a contratação do aludido objeto sobrecarrega a administração pública e encarece o contrato final, haja vista também que os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando uma maior parcela (lotes) do objeto licitado, dessa forma na divisão por lotes do objeto em tela há um grande ganho para a Administração na economia de escala, tendo em vista que implicaria em aumento de quantitativos e consequentemente, numa redução de preços a serem pagos pela Administração.

É prerrogativa da administração pública definir os critérios de exigência editalícia, com vistas a atender de forma hábil e eficaz as necessidades das diversas secretarias obedecendo os limites definidos na lei, bem como é expressamente vedado o favorecimento a particulares, devendo agir sob a ótica do interesse público, probidade e impessoalidade.

Quanto ao questionamento sobre as especificações da formação dos lotes no Termo de Referência do edital salientamos que é o juízo discricionário do administrador que determina as especificações do produto que pretende adquirir, de modo a extrair as melhores condições de sua utilização para adequar-se à sua realidade, sempre pautadas na razoabilidade e proporcionalidade dos meios aos fins, pois quando a lei confere ao agente público competência discricionária, isso significa que atribuiu ao agente o dever/poder de escolher a melhor conduta, dentre um universo de condutas possíveis, para a plena satisfação do interesse público, sendo a busca deste interesse público que pautou as especificações e exigências contidas no termo de referência do certame em questão.

A opção por lote mitigará atrasos ou retrabalhos, inerentes das diferenças metodológicas, quando a existência de mais de uma contratada.

Sob o ponto de vista econômico a contratação única evita ônus administrativos e burocráticos consequentes à contratação concomitante de mais de uma empresa contratada, e gera economia de escala, tempo, ganhos de eficiência e maior compromisso da empresa a ser contratada.

Sob o prisma administrativo, optar pelo parcelamento da presente demanda resultaria em um sério equívoco, pois, dessa forma, demandaria diversas contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando, ainda, em maior gasto de tempo e de pessoal envolvido, aumentando a ocorrência de possíveis sanções administrativas quando da execução contratual, o que geraria maiores incertezas na definição das responsabilidades em razão da multiplicidade de empresas prestadoras de serviço.

Ademais, a contratação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, haja vista que o gerenciamento permanece o tempo todo a cargo de um mesmo fiscal de contrato.

Por todo o acima exposto, afirmamos tecnicamente que as especificações, foram definidas com o objetivo de atender as necessidades da unidade gestora e que tal alteração, nesse momento, importaria em desrespeito ao município que teria de adiar o processo licitatório, que nesse momento e pelas fundamentações expostas são urgentes e necessários a retomada plena execução das atividades administrativas no município.

II) RELATIVO A ALEGACAO DE VEDAÇÃO NÃO FUNDAMENTADA A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

Alega a impugnante que o edital está em contrariedade à lei nº14.133/2021, uma vez não haver vedação motivada e fundamentada à participação de empresas em consórcio, ora na redação do ato convocatório, ora durante a fase preparatória da contratação.

Sobre o ponto, cumpre citar o que estabelece o item 2.7 do instrumento convocatório:





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

2.7. Não poderão disputar esta licitação:

- 2.7.1. Aquele que não atenda às condições deste Edital e seu(s) anexo(s);
- 2.7.2. Pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
- 2.7.3. Aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau;
- 2.7.4. Empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;
- 2.7.5. Pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista;
- 2.7.6. Agente público do órgão ou entidade licitante;

2.7.7. Pessoas jurídicas reunidas em consórcio;

Além disso, a Lei nº 14.133/2021 estabelece a seguinte regra para a participação de empresas em consórcio:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (grifo nosso)

Do mesmo modo, reforça-se que a admissibilidade de empresas em consórcio nos editais convocatórios insere-se no âmbito do poder discricionário da Administração Pública, não configurando uma obrigação legalmente estabelecida. Destarte, ao administrador cabe decidir sobre a matéria, em face da complexidade técnica do objeto a ser contratado e do interesse público tutelado.

Ainda nessa linha, trago aos autos o disposto no edital ora impugnado quanto à vedação da participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio, prevista no item 2.7. do edital bem como a justificação e motivação para tal ato no edital, o que de fato refuta os argumentos trazidos à tábua pela ausência de motivação e justificativa para tal impedimento. Da leitura do Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que consta a justificativa para a vedação da participação de licitantes em consórcio, como se vê:

14. DA VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS NA FORMA DE CONSÓRCIO

Participação de consórcios na contratação prevista para a assessoria e acompanhamento da gestão escolar, bem como para a implementação de um sistema educacional integrado no município de Jaguaribara, deve ser cuidadosamente analisada à luz de critérios técnicos, operacionais e administrativos, conforme os princípios da Lei nº 14.133/2021. A norma geral admite consórcios, salvo vedação fundamentada, proporcionando benefícios em termos de capacidade técnica e financeira que podem ser altamente vantajosos para contratações que demandem somatório de competências especializadas.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

No contexto analisado, a natureza complexa e multifacetada do objeto — que abrange desde a implantação e treinamento para sistemas de gestão educacional até o uso de tecnologia para a segurança no transporte escolar — poderia, em tese, beneficiar-se de um consórcio. Tal arranjo possibilitaria a reunião de empresas com competências distintas necessárias para a execução abrangente e integrada dos serviços, ampliando a capacidade de atendimento às necessidades descritas. No entanto, devido à especificidade de cada componente do serviço e ao foco em eficiência e fluidez operativa, a participação de um consórcio pode agregar complexidades adicionais significativas à gestão e fiscalização do contrato, conforme análise prévia de mercado e vantajosidade.

Esta complexidade adicional pode se manifestar na coordenação entre diferentes entidades legais, exigindo compromisso formal de constituição e escolha de uma empresa líder, conforme art. 15. Apesar de a responsabilidade solidária imposta a consórcios oferecer certa garantia, a administração dessa estrutura poderia introduzir desafios logísticos e administrativos significativos, inviabilizando a implementação adequada do contrato no contexto municipal específico tratado, onde a agilidade e coordenação são fundamentais.

Além disso, a indivisibilidade e a simplicidade relativa do serviço esperado, dado que envolve um conjunto pequeno de usuários diretos, tornam esta integração consorciada incompatível com os objetivos de eficiência e economicidade estabelecidos no art. 5º. Optar por um único fornecedor pode garantir maior alinhamento e integridade na execução, reduzindo riscos de falhas de comunicação e execução, além de assegurar mais facilmente a segurança jurídica e a isonomia entre os licitantes, conforme explorado nos arts. 5º e 11.

Portanto, a vedação à participação de consórcios nesta contratação específica é identificada como a escolha mais adequada, alinhada tecnicamente com o ETP e as diretrizes do art. 18, §1º, inciso I, garantindo que a execução do contrato atenda os princípios da legalidade, eficiência e interesse público de forma otimizada.

Corroborando a explicitação exposta, temos o posicionamento de Jessé Torres Pereira unior, veja-se:

Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante... A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei nº 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresas organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão no 2.813/2004-1a Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não aceitação de consórcios (...)" (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública". 7a edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.) (g.n.)

Portanto no citado exame jurídico, a constituição de consórcio, disciplinada pela Lei 14.133/21, é recomendável naquelas situações em que a reunião de empresas seja imprescindível para a prestação do serviço licitado, em face das condições do mercado ou da complexidade técnica do objeto. Ou que não se mostrou ser o caso definido no planejamento desta licitação.

Nesse mesmo sentido segue o entendimento do Tribunal de Contas da União e ainda reforça que a necessidade de consórcio seria para serviços que seja considerado de alta complexidade ou vulto, *in verbis*:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. **Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto**, tal alternativa também não é obrigatória. Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (TCU, Acórdão 2.831, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).

Além disso, a ausência de consórcios não prejudicará a competitividade do processo licitatório, visto que a formação de consórcios é recomendada apenas quando o objeto licitado envolve alta complexidade ou grande vulto, onde empresas, isoladamente, não conseguiram atender os requisitos de habilitação do edital.

Portanto, considerando que a admissibilidade ou não de empresas em consórcio nos editais convocatórios insere-se no âmbito do poder discricionário da Administração Pública (Acórdão nº 1.946/2006 – Plenário, TCU), conclui-se pela manutenção da previsão editalícia. Nesse entendido os argumentos trazidos à baila pela impugnante quanto a esse ponto não devem prosperar.

V) SOBRE A ALEGAÇÃO DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE ANÁLISE ECONÔMICA-FINANCEIRA

A impugnante demonstrar querer inovar nos requisitos de habilitação relativo a qualificação econômico financeira prevista no edital, sustentando como necessário a exigência de um grau de endividamento "igual ou menor a 0,50".





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

A qualificação econômico-financeira será feita por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação, conforme regulamentado nos incisos do artigo 69, abaixo transcritos:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no **caput** deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do **caput** deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

O que se nota dos incisos transcritos acima é que o legislador foi taxativo em elencar a documentação exigida para que o licitante participe do certame não deixando margem para flexibilizar ou substituir a documentação solicitada.

Assim, não restam dúvidas que o edital atendeu todas as exigências necessárias para garantir a verificação da capacidade econômica do particular de forma que fique resguardada a existência de condições suficientes e compatíveis com a posterior execução contratual, não nerecendo prosperar o apontado pelo impugnante.

Tais exigências da qualificação econômico-financeira descritas no TERMO DE REFERÊNCIA, conforme disposto no item 9.5.

Como transcreto acima, o artigo 69 da Lei de Licitações permite que sejam previstos no edital índices contábeis aptos a demonstrarem a boa situação financeira da empresa licitante. Todavia, referida exigência encontra, no próprio texto legal, algumas limitações a serem observadas pelo Administrador.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

Como por exemplo, que a boa situação financeira deverá ser comprovada de forma objetiva. **Para tanto, a Administração deverá fixar os índices no ato convocatório, o que de fato ocorreu na exigência do edital em comento. A fixação taxativa no edital mostra-se necessária para não se trazer insegurança ao licitante e ainda evitar qualquer discricionariedade no julgamento por parte do Pregoeiro.**

Assim, ao exame da Lei nº 14.133/21, constata-se que o art. 69 exige, para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, a apresentação dos índices contábeis, relativos ao Balanço Patrimonial do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, para que fique atestada a boa situação financeira da empresa.

Os índices econômicos indicados na 14.133/21, destinam-se exclusivamente à seleção dos licitantes com capacidade econômico-financeira suficiente a assegurar a execução integral do contrato. O objetivo, portanto, é prevenir a Administração Pública para que empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou respaldo financeiro, pudessem vir a participar e vencer o certame e, durante a execução da obrigação contratada, não apresentassem capacidade para concluir o objeto da obrigação.

Nestes termos, está comprovado que não há dúvidas quanto a legalidade da exigência editalícia.

A fixação dos índices deve ser suficiente para demonstrar a capacidade financeira da licitante em executar o contrato. Não se pode fixar índice excessivo ou insuficiente para se demonstrar a boa saúde da licitante em executar o objeto a ser pacificado. Esse entendimento foi ixado pelo TCU no Acórdão 170/2007, Plenário que entendeu ser “*vedada a exigência de índices ontábeis não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação*”.

A impugnante tenta, a seu modo, indicar que por omissão na formulação do edital, não houve a previsão sobre o índice grau de endividamento “igual ou menor a 0,50”. Ocorre que tal índice não é usualmente adotado em nossos editais de licitação muito menos nos históricos de contratações recentes desse órgão.

Nesse sentido trazemos a baila posicionamento do TCU sobre o assunto:

É ilegal a avaliação do *grau de endividamento* de empresa licitante calculado sem amparo em estudo técnico aprofundado.

Acórdão 434/2010-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ

Conclui-se, portanto, que a restrição não é indevida e atende ao interesse público, por apresentar reforço às tentativas de resguardar a Administração dos prejuízos que poderão advir do não implemento de eventuais obrigações contratuais por parte da Contratada, visto que, por força da jurisprudência dos Tribunais, a Administração está sujeita ao cumprimento subsidiário no âmbito trabalhista e, nos casos das obrigações previdenciárias, ao seu cumprimento solidário.

✓) RELATIVO AOS QUESTIONAMENTOS SOBRE A PROVA DE CONCEITO

É certo que não pode a administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que trastrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória,





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que estes tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.

Destaca-se que a Administração tem o dever de precaver-se contra eventuais empresas que frustrem a contratação futura por não serem técnica e economicamente aptas a execução do serviço. Vale frisar que busca-se no mercado empresas especializadas no ramo, tentando sempre conter a participação de aventureiros. O Poder Público deve valer-se de seu direito de discricionariedade para garantir seja realizado o melhor procedimento aquisitivo adequando preço e qualidade.

De acordo com o art. 41 da Lei nº 14.133/21, a Administração poderá, se previsto no edital, solicitar do licitante a apresentação de amostras e a realização de exames de conformidade ou de provas de conceito, a fim de avaliar a conformidade do objeto ofertado com as especificações técnicas e requisitos de qualidade definidos no edital. *In verbis:*

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, **a Administração poderá excepcionalmente:**

(...)

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, **desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;** (grifo nosso)

Quanto à legalidade da exigência de amostras ou neste caso prova de conceito em licitações públicas verificamos que a doutrina e jurisprudência são unâimes quanto a sua pertinente possibilidade:

“Se for o caso de apresentação de amostras, afigura-se evidente o descabimento de impor-se a exigência em relação a todos os licitantes. A única alternativa será determinar que o licitante cuja oferta sagrar-se vencedora deverá apresentar a amostra antes da assinatura do contrato. Ou seja, os licitantes terão conhecimento de que, se saírem vencedores do certame, terão de encaminhar imediatamente a amostra do objeto ofertado” (cf. Marçal Justen Filho in Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 2^a ed., Dialética, São Paulo, 2003, p. 116).

A Prova de Conceito regra geral é realizada na fase externa da contratação pública, e lembra-se a permitir que a Administração contratante se certifique sobre a efetiva adequação entre o objeto oferecido pelo licitante em sua proposta e as condições técnicas estabelecidas no edital (vide Acórdão nº 2763/2013 – Plenário, TCU). Trata-se, portanto, usualmente, de análise de amostra realizada nas licitações para a contratação de soluções de tecnologia da informação.

A impugnante alega que o edital determina que a licitante vencedora deverá demonstrar, durante a prova de conceito, o cumprimento integral dos Requisitos Técnicos Gerais Obrigatórios previstos, sob pena de desclassificação. Afirma ainda que não houve fixação de critérios objetivos para a avaliação da solução, considerando a exigência desarrazoada da demonstração quase integral dos itens previstos no edital.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

Tais alegações por si não merecem prosperar quanto se analisar os requisitos previsto no item 11 do teste de conformidade previsto no anexo I – termo de referência do edital, onde está demonstrado através de um checklist, previamente determinado, o que será analisado pela comissão avaliadora. Portanto, não há que se falar em exigência desarrazoada ou mesmo a fixação de critérios objetivos. Desse modo não prosperar os argumentos trazidos a baila pelo impugnante.

VI) RELATIVO A ALEGAÇÃO DA AUSÊNCIA DO QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS A SEREM TREINADOS.

É perceptível que os documentos acostados ao edital não foram devidamente analisados, haja vista que mais uma vez o ponto questionado encontra-se informado no TERMO DE REFERÊNCIA, no qual consta da tabela do Anexo Único o quantitativo necessário.

Destaca-se ainda o disposto no Subitem 3.3.8 e seguintes, vejamos:

3.3.8. No plano de treinamento, destinado a capacitação dos usuários e técnicos operacionais, deverá conter no mínimo, conteúdo programático do treinamento, público alvo, registro de lista de presença com data, nome e assinatura dos participantes, processo de avaliação da aprendizagem e conhecimentos adquiridos, avaliação qualitativa do conteúdo e dos instrutores do treinamento, fornecimento de material didático e certificado de participação.

3.3.8.1. O treinamento deverá ser dividido em turmas específicas para cada módulo e nível de acesso, estando a contratada arcar com todas as despesas envolvidas como hospedagem, transporte e diária dos instrutores, elaboração e impressão do material didático e certificados, e demais materiais necessários ao bom andamento do treinamento.

3.3.8.2. O treinamento deverá ocorrer dentro do período de implementação do sistema, com os métodos suficientes e adequados para cada módulo/processo.

A Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para atendimento de suas necessidades por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da quantidade de pontos dos Software já determina com exatidão quantos profissionais serão reinados, não sendo matéria a ser questionada.

Outro ponto questionado sobre a proibição de customizações e parametrizações em regras. Ora, a parametrização é simplesmente a utilização do slogan da prefeitura, não sendo exigência que contraria a legislação.

VII) RELATIVO A ALEGAÇÃO DA AUSÊNCIA DE PROTEÇÃO DE DADOS DOS PACIENTES –AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES DA LGPD –LEI Nº 13.709/2018

Quanto ao item, a Representante alega que o instrumento convocatório não dispõe sobre Política de Segurança e Informação, restando claro que não existem disposições que observam a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Indica que o objeto contratado apresenta lacunas e falhas expressivas, especificando que estão ausentes os seguintes pontos: mecanismo de controle do compartilhamento de dados pessoais; uso de criptografia para proteção de dados; anonimização e pseudoanonimização de dados pessoais; registro de atividades de uso do sistema; monitoramento de eventos e medidas de respostas a incidentes.





Prefeitura Municipal de Jaguaribara

Em consulta ao Anexo II –Minuta de Contrato, identifica-se cláusulas referentes as obrigações pertinentes à LGPD:

10. CLÁUSULA DÉCIMA- OBRIGAÇÕES PERTINENTES À LGPD

10.1. As partes deverão cumprir a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), quanto a todos os dados pessoais a que tenham acesso em razão do certame ou do contrato administrativo que eventualmente venha a ser firmado, a partir da apresentação da proposta no procedimento de contratação, independentemente de declaração ou de aceitação expressa.

10.2. Os dados obtidos somente poderão ser utilizados para as finalidades que justificaram seu acesso e de acordo com a boa-fé e com os princípios do art. 6º da LGPD.

10.3. É vedado o compartilhamento com terceiros dos dados obtidos fora das hipóteses permitidas em Lei.

10.4. A Administração deverá ser informada no prazo de 5 (cinco) dias úteis sobre todos os contratos de suboperação firmados ou que venham a ser celebrados pelo Contratado.

10.5. Terminado o tratamento dos dados nos termos do art. 15 da LGPD, é dever do contratado eliminá-los, com exceção das hipóteses do art. 16 da LGPD, incluindo aquelas em que houver necessidade de guarda de documentação para fins de comprovação do cumprimento de obrigações legais ou contratuais e somente enquanto não prescritas essas obrigações.

10.6. É dever do contratado orientar e treinar seus empregados sobre os deveres, requisitos e responsabilidades decorrentes da LGPD.

10.7. O Contratado deverá exigir de suboperadores e subcontratados o cumprimento dos deveres da presente cláusula, permanecendo integralmente responsável por garantir sua observância.

10.8. O Contratante poderá realizar diligência para aferir o cumprimento dessa cláusula, devendo o Contratado atender prontamente eventuais pedidos de comprovação formulados.

10.9. O Contratado deverá prestar, no prazo fixado pelo Contratante, prorrogável justificadamente, quaisquer informações acerca dos dados pessoais para cumprimento da LGPD, inclusive quanto a eventual descarte realizado.

10.10. Bancos de dados formados a partir de contratos administrativos, notadamente aqueles que se proponham a armazenar dados pessoais, devem ser mantidos em ambiente virtual controlado, com registro individual rastreável de tratamentos realizados (LGPD, art. 37), com cada acesso, data, horário e registro da finalidade, para efeito de responsabilização, em caso de eventuais omissões, desvios ou abusos.

10.10.1. Os referidos bancos de dados devem ser desenvolvidos em formato interoperável, a fim de garantir a reutilização desses dados pela Administração nas hipóteses previstas na LGPD.

10.11. O contrato está sujeito a ser alterado nos procedimentos pertinentes ao tratamento de dados pessoais, quando indicado pela autoridade competente, em especial a ANPD por meio de opiniões técnicas ou recomendações, editadas na forma da LGPD.

10.12. Os contratos e convênios de que trata o § 1º do art. 26 da LGPD deverão ser comunicados à autoridade nacional.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CÂMARA PARA O QR CODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 149-335-670
PÁGINA:14 DE 15 - PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARIBARA - CNPJ: 07.442.981/0001-76



Portanto, tais alegações não merecem prosperar uma vez que a minuta do contrato é anexo ao edital e, portanto, devemos compreendê-lo como extensão dos requisitos do edital. Não havendo que se falar em ausência de requisito legalmente imposto.



Prefeitura Municipal de Jaguaribara

DECISÃO:

Isto posto, com fulcro no art. 4º, inciso II do DECRETO Nº 651/2024, DE 09 DE MAIO DE 2024, após análise, sem nada mais evocar, as razões impugnadas apresentadas pela empresa: **YURI RAVARRA MARCONDES**, inscrita no CPF sob nº. 428.261.028-00, RESOLVO: CONHECER da impugnação para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, julgando **IMPROCEDENTE** os pedidos formulados.

JAGUARIBARA/CE, em 14 de abril de 2025.

Assinado eletronicamente
Darilene Queiros de Figueiredo
Pregoeira

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CÂMARA PARA O QR CODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 149-335-670
PÁGINA: 15 DE 15 - PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARIBARA - CNPJ: 07.442.981/0001-76

