

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

Pregão Eletrônico nº 18515/2023

Objeto: Contratação de serviços de outsourcing de impressão para 77 (setenta e sete) equipamentos multifuncionais

PARECER Nº 099/2024

Excelentíssimo Senhor Desembargador do Trabalho-Presidente,

A empresa **ALMAQ EQUIPAMENTOS PARA ESCRITÓRIO LTDA.**, já qualificada nos autos, interpõe recurso administrativo (doc. 48) contra a decisão que declarou vencedora a empresa **SELBETTI TECNOLOGIA S.A.** nos itens nº 1 e 2 do processo licitatório em tela.

Em suas razões recursais, a recorrente alega, em síntese, que a recorrida não apresentou em sua qualificação técnica os atestados referentes a capacidade técnico-operacional exigidos no item 10.4.1 do edital. Requer, assim, a reforma da decisão recorrida, para que seja inabilitada a vencedora do certame pela ausência de comprovação de sua qualificação técnica para oferecer manutenção adequada para os equipamentos Lexmark MX722adhel.

Contrarrazões são apresentadas pela empresa **SELBETTI TECNOLOGIA S.A.** (doc. 49), seguidas pela informação do Pregoeiro (doc. 51).

Após breve relatório das fases já processadas do presente certame, o pregoeiro, ao apreciar as alegações recursais da recorrente e as contrarrazões apresentadas pela recorrida, manifesta-se pela manutenção da decisão que declarou vencedora a empresa **SELBETTI TECNOLOGIA S.A.** nos itens nº 1 e 2 da presente licitação.

Relatado o ocorrido e mantida a decisão pelo Pregoeiro (doc. 51), o recurso é submetido a esta Assessoria para manifestação, na forma do parágrafo único do art. 168 da Lei nº 14.133/2021.



Pois bem, alega a recorrente que a decisão de habilitação da empresa recorrida é medida que deve ser revista, tendo em vista a licitante não atender integralmente as exigências de habilitação constantes no instrumento convocatório, em especial quanto à qualificação técnica necessária à execução do contrato.

Sustenta ser temerário manter a contratação da recorrida, que pode causar prejuízos ao Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, pois os atestados apresentados não comprovam experiência em manutenção dos equipamentos já instalados no parque do TRT12, quais sejam, as impressoras Lexmark MX722adhe.

Diante de tais considerações, passo à análise.

De plano, ressalto não haver nos autos elementos que evidenciem o descumprimento das exigências do edital e da legislação aplicável, tampouco vício ou irregularidade nos procedimentos adotados, que invalidem a decisão de classificação e habilitação da empresa SELBETTI TECNOLOGIA S.A.

A averiguação da habilitação, em linhas gerais, consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacitação de particular para contratar com a Administração Pública.

Destaco que o objetivo precípua do procedimento licitatório é a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, condição que não se perfectibiliza apenas com a obtenção do menor preço, mas também com o pleno e eficaz atendimento de suas necessidades, devendo, assim, ser proveniente de participante que comprove aptidão técnica para o desempenho das atividades requeridas e apresente afinidade com a execução do objeto.

Especificamente no que diz respeito à prova da capacidade técnico-operacional – questão em análise, corresponde à comprovação do domínio de conhecimento e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado. Para tanto, as empresas participantes devem observar as condições editalícias, que decorrem da disciplina normativa e das especificidades de mercado próprias da atividade licitada, e não de regra discricionária imposta pela Administração.

Nesse rumo, é de se considerar que os atestados de capacidade técnica para a presente contratação são exigidos com respaldo no art. 67, § 5º, da Lei nº



14.133/2021, e têm como finalidade assegurar a boa execução do objeto contratado. Essa providência serve para acautelar o administrador público contra o inadimplemento das obrigações assumidas pela empresa contratada, resguardando o cumprimento do princípio da eficiência administrativa e consolidando a proteção ao interesse público.

O Tribunal de Contas da União, inclusive, já consolidou seu posicionamento no sentido de reconhecer a legitimidade da exigência dos atestados de capacidade técnica e de sua avaliação criteriosa por parte do administrador, impondo óbice tão somente ao estabelecimento de critérios que resultem em restrição infundada à competitividade. A orientação é de que os parâmetros definidos para a comprovação, por parte da licitante, de aptidão para desempenho da atividade, devem ser razoáveis e compatíveis com características, quantidades e prazos previstos para o objeto licitado.

Acerca do tema, cabe trazer a lume os seguintes entendimentos majoritários daquela Corte de Contas:

49. Nesses mesmos autos do TC Processo 024.628/2007-7 restou enfatizado que tal exigência, além de não se mostrar razoável, poderá frustrar, restringir e comprometer o caráter competitivo do certame:

Da mesma forma, não se apresenta razoável a exigência de que esses atestados tenham sido devidamente averbados pelo Conselho Regional de Nutricionistas. **Mais uma vez, deve ser enfatizada a impossibilidade de se exigirem documentos relativos à qualificação técnica que atentem contra o caráter competitivo inerente à prática de licitação pública, pois à Administração compete criar mecanismos de controle para fiscalizar a correta execução do contrato**, a fim de que atenda o objeto perseguido pelo procedimento licitatório. **(Acórdão nº 1499/2017 – TCU - Plenário, Relator: Min. André de Carvalho)**

16. Sobre a comprovação de capacidade técnico-operacional referente a itens irrelevantes ou de valor insignificante frente à estimativa global da obra, acompanho, em grande parte, as conclusões da unidade instrutiva, que se pronunciou pela ilegalidade das exigências. Entretanto, destaco que a jurisprudência deste Tribunal - Decisão 1.618/2002 e Acórdão 515/2003-TCU-Plenário - já se manifestou no sentido de que o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 somente se aplica à qualificação técnico-profissional, **estando a limitação da capacidade técnico-operacional insculpida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal**



de 1988, o qual somente permite exigências de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por oportuno, colaciono abaixo excerto do Voto apresentado pelo Ministro Guilherme Palmeira na condução da Decisão 592/2001-Plenário:

*“Ainda que, a meu ver, esteja autorizada a fixação de parâmetros quantitativos quando se tratar de comprovação de capacitação técnico-operacional, a exigência da Administração encontrará limites no princípio da razoabilidade, ex vi do disposto no art. 37, inciso XXI, da Lei Maior, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. **Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a Administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de ofensa ao texto constitucional, que, como frisei, autoriza apenas o mínimo de exigências, sempre alicerçadas em critérios razoáveis.**” (Acórdão nº 1891/2006 – TCU - Plenário, Relator: Min. Ubiratan Aguiar) (grifamos)*

Na vertente licitação, e como decorrência dos postulados até aqui expostos, a Administração deste Tribunal criou, com base nos parâmetros delineados na Lei nº 14.133/2021, mecanismos de garantir que somente licitantes que comprovassem razoável capacidade de executar o contrato proposto, com atestação da execução de serviços semelhantes aos requeridos, fossem habilitados no processo seletivo.

Assim, o Instrumento Convocatório estabeleceu, como condição de habilitação, a apresentação pela licitante de atestado(s) de capacidade técnica, nos seguintes moldes (doc. 28):

10.4. Referente à qualificação técnica será exigida a apresentação de:

10.4.1. Um, ou mais, atestado(s) de capacidade técnica, emitidos em favor da licitante, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, o(s) qual(ais) comprove(m) a capacidade técnica-operacional da licitante na prestação de serviços de outsourcing de impressão em um parque de equipamentos de no mínimo 50% do parque de equipamentos do TRT12, objeto desta contratação.

No que tange às alegações da empresa recorrente, de que os atestados apresentados pela empresa recorrida não atendem integralmente as exigências



de habilitação constantes do referido item 10.4.1., importa registrar que pelo mero exame atento e cuidadoso do comando editalício é possível inferir que a capacidade técnica-operacional exigida das concorrentes refere-se à experiência na prestação de serviços de outsourcing em um parque com pelo menos a metade de equipamentos de impressão instalados neste Regional.

Não obstante a interpretação divergente do dispositivo pela empresa recorrente, evidente referir-se a obrigação ao cerne do objeto licitado, à parcela de maior relevância para esta Administração, consistente na idoneidade da empresa a ser contratada no gerenciamento de serviços de manutenção e de bilhetagem (contagem de cópias) de equipamentos de impressão.

Caso houvesse interesse de que a experiência se referisse especificamente a manutenção de impressoras da marca Lexmark, esta particularidade, por tratar-se de exigência restritiva à concorrência, deveria estar expressamente definida e justificada no Termo de Referência. O que não acontece, como se pode comprovar no excerto colacionado a seguir, extraído do Termo de Referência que acompanhou os documentos convocatórios (doc. 28):

10. Forma e critérios de seleção do fornecedor

10.1. Em relação à Qualificação Técnica, será exigido:

a) É vedada a participação de licitantes **cuja atividade fim não for compatível com o objeto desta licitação**, que será comprovada por um ou mais atestados de capacidade técnica, emitidos em favor da proponente, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, os quais comprovem a capacidade técnica-operacional da licitante na prestação de serviços de outsourcing de impressão em um parque de equipamentos de no mínimo 50% do parque de equipamentos do TRT12, objeto desta contratação, conforme §2º do art. 67 da Lei n. 14.133/2021;

b) somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, 6 (seis) meses do início de sua execução;

c) não serão aceitos atestados de venda de equipamentos de impressão, já que o serviço de impressão corporativa (outsourcing) é de complexidade bastante superior, não se resumindo apenas à simples venda e entrega de produtos;

d) os atestados apresentados deverão explicitar, no mínimo, a identificação da pessoa jurídica, responsável pelo contrato, a data de início



da prestação dos serviços e a descrição dos serviços executados ou em execução;

e) **A proponente deverá comprovar ser parceira da fabricante Lexmark**, isto devido às dificuldades na obtenção de peças para a realização das manutenções corretivas em contratações anteriores;

f) Será admitida a subcontratação para a realização dos serviços, sendo de inteira responsabilidade da Contratada a qualidade dos serviços executados e o fornecimento de peças e insumos necessários para o correto cumprimento das exigências contratuais;

g) Será vedada a participação de pessoa física, visto a exigência de estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto, as quais são incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física; (grifamos)

Como se vê, na *alínea* “a” fica evidente que a exigência de atestados se referem exclusivamente à atividade fim das empresas concorrentes, ou seja, prestação de serviços de outsourcing de impressão. A única referência à marca das impressoras consta da *alínea* “e”, que trata da obrigação de comprovação de parceria com a fabricante Lexmark e, mesmo assim, devido tão somente “às dificuldades na obtenção de peças para a realização das manutenções corretivas em contratações anteriores.”

Isso porque, no entendimento da área técnica, “equipamentos de impressão e digitalização de fabricantes diferentes possuem funcionamentos similares” (doc. 46), fato que comprova a baixa complexidade técnica dos serviços licitados e, por conseguinte, a desnecessidade de se estabelecer condições limitantes a ampla concorrência.

Corroborando este entendimento, fundamental trazer a lume esclarecedora lição de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 815)

É vedado consagrar requisito de habilitação técnica que demande conhecimento, experiência ou qualquer outro atributo que ultrapasse o mínimo necessário à aptidão para desempenho da prestação objeto da contratação.

É inválido o requisito de habilitação técnica que impedir a participação do sujeito na licitação, em casos em que ele dispuser dos atributos



necessários para executar o objeto da contratação. **Mais precisamente, é inválido exigir que o sujeito preencha exigências mais severas e amplas do que as minimamente necessárias para o desempenho satisfatório. A não observância dessa orientação implica restrição à competitividade** e pode ser um meio de favorecimento ilícito a determinado sujeito.

Incumbe à Administração, tal como determina o art. 18, inc. IX, da Lei 14.133/2021, **definir os requisitos de habilitação técnica** que serão exigidos na licitação. **Mas essa definição deve ser acompanhada de razões técnicas satisfatórias. A existência de motivação circunstanciada é requisito de validade para a decisão administrativa.**

Por decorrência, **a Administração não tem autonomia para impor requisitos de habilitação técnica quando a atividade não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento.**

A motivação circunstanciada está sujeita ao controle dos órgãos competentes, inclusive do Poder Judiciário. (grifamos)

Na esteira dos ensinamentos colacionados, cumpre registrar sua perfeita consonância com os documentos de planejamento da presente contratação, no que se refere a não definição de requisitos habilitatórios que ultrapassassem a complexidade dos serviços licitados.

Conforme mencionado anteriormente, não há no Termo de Referência, tampouco no Edital (doc. 28), qualquer exigência de experiência anterior de serviços de outsourcing em equipamentos da marca Lexmark. Caso houvesse, imperioso seria que tais exigências estivesse acompanhadas de razões técnicas satisfatórias, sob pena de invalidade do Edital, ou da contratação, por determinação da Corte de Contas ou do Poder Judiciário.

Não obstante, destaca-se ainda, que as razões recursais suscitadas pela recorrente, em relação à habilitação técnica da recorrida, devem ser apreciadas à luz de dois pontos cruciais, interdependentes: a) a comprovação das alegações apresentadas no recurso; e b) da orientação do art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021, no sentido de ser vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei, admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.



No primeiro aspecto, a recorrente alega não ter a recorrida experiência na manutenção do equipamento Lexmark MX722adhe e traz excertos de doutrina e jurisprudência do TCU para afirmar que em contratos de maior complexidade técnica, é necessária “aptidão especialíssima para atender com presteza ao interesse público”. Aduz, em relação à complexidade da presente contratação, que “se todos os equipamentos de impressão fossem iguais e tivessem a mesma complexidade, não haveria por que os editais de licitação especificarem tantos detalhes técnicos.”

Pois bem, em relação aos excertos colacionados na peça recursal, cumpre registrar que, sem prejuízo da excelência dos temas neles tratados, não podem ser aplicados ao caso ora tratado, por se referirem a objetos e exigências técnicas que não guardam proximidade com as características do objeto da presente contratação.

Destarte, sobressai do exame do recurso, fundado em simples interpretação do comando editalício, não ter a recorrente comprovado suas alegações, especialmente acerca da complexidade técnica do objeto, que justificaria a necessidade de experiência específica na manutenção do equipamento Lexmark MX722adhe.

Mesmo a argumentação de que se os equipamentos de impressão possuísem a mesma complexidade, “não haveria por que os editais de licitação especificarem tantos detalhes técnicos”, é facilmente infirmada pela simples leitura do Edital e Termo de Referência juntados ao doc. 28, os quais, giza-se novamente, não trazem especificações técnicas relativas a determinada marca.

Quanto ao segundo aspecto, no que concerne à interpretação das normas disciplinadoras da licitação em favor do caráter competitivo da disputa, giza-se a harmonia do dispositivo com os princípios norteadores da Administração Pública, dentre os quais se destaca a supremacia do interesse público, a eficiência e a contratação mais vantajosa. Sem descuidar da isonomia entre os licitantes, o administrador deve ponderar todos os aspectos envolvidos na contratação e aplicar a lei no sentido de que todo procedimento licitatório deve atingir sua finalidade, qual seja: a contratação mais econômica e eficaz.

No caso em análise, tomando-se em conta a manifestação da área técnica (doc. 46) e a declaração da empresa Lexmark, de que a recorrida está apta a prestar assistência técnica nos equipamentos da marca (doc. 43), não haveria outra decisão



possível que não a manifesta pelo pregoeiro, após precisa análise acerca dos fatos apresentados, no sentido de manter a classificação da empresa recorrida.

Na linha das ponderações até aqui aduzidas, **entende esta Assessoria ser inadmissível, na situação dos autos, a desclassificação da empresa SELBETTI TECNOLOGIA S.A.**

É a manifestação.

Florianópolis, 17 de abril de 2024.

GILMAR EDILSON VIEIRA
Assessor Jurídico da Presidência

