

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL
SECRETARIA DE GESTÃO
CENTRAL DE COMPRAS

DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO N.º 2

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de Impugnação apresentada em 9 de julho de 2019, pela empresa MBS Estratégicas e Sistemas Ltda., contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico n.º 03/2019 – UASG 201057.

1.2. Da tempestividade

1.2.1. O art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o Pregão na sua forma eletrônica, dispõe que até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão.

“Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.”

1.2.2. Dessa forma, e considerando a data final de entrega das propostas, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. A Impugnante alega, em síntese, vício no instrumento convocatório, insurgindo-se contra o item 8.9.2, que trata da Qualificação Técnica, especificamente com relação à apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) ou declaração(ões) ou quaisquer outros documentos equivalentes, de capacidade técnica.

2.2. Finaliza requerendo:

“... que seja reformulado o item 8.9.2. do Edital, a fim de retirar a necessidade de comprovação do número de colaboradores para o qual o serviço foi prestado através de documentos complementares, ou ainda reduzir o quantitativo exigido, restaurando o princípio da ampla concorrência no presente certame.”

3. DO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 03/2019 – CENTRAL DE COMPRAS

3.1. O Pregão Eletrônico nº 3/2019, tem como objeto o REGISTRO DE PREÇOS para eventual contratação dos serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. Considerando que as exigências/condições estabelecidas no instrumento convocatório estão dispostas no Termo de Referência, a Pregoeira, a despeito de seus conhecimentos, submeteu o assunto à Coordenação-Geral de Simplificação de Serviços – CGSIM/SEGES para análise e manifestação, área técnica responsável pela realização dos estudos e elaboração do Termo de Referência.

4.2 A área técnica, assim se manifestou:

“

I. Contextualização

Inicialmente é importante inserir a discussão da contratação dos serviços pretendidos no contexto histórico da mudança de governo ocorrida no início do ano de 2019 e da implementação de uma reforma administrativa que, sob certos aspectos, é disruptiva, se consideradas, por exemplo, sua finalidade, complexidade e abrangência.

Estamos falando de questões, tais como: fusão de ministérios com estruturas organizacionais, formas de organização e níveis de maturidade em governança e gestão estratégica muito distintos; complexificação da estrutura organizacional dos ministérios com a criação de mais um nível hierárquico, ou seja, as Secretarias Especiais; extinção de milhares de funções comissionadas; a transferência de competências estatutárias e regimentais entre ministérios; perda de conhecimento em decorrência da descontinuidade administrativa; considerável nível de envelhecimento da força de trabalho no contexto do governo federal etc.

Outro sim, há que se considerar a gravíssima crise fiscal enfrentada pelo país, que enseja o desenvolvimento de capacidades institucionais no contexto do serviço público federal que contribuam definição clara de prioridades, de forma a permitir uma racionalização alocativa dos recursos disponíveis.

Registre-se que a contratação em questão faz parte de um conjunto de ações capitaneadas pelos órgãos centrais dos sistemas estruturantes do Governo Federal voltadas para a disseminação de melhores práticas de governança e de gestão estratégica nas organizações públicas, com foco no aumento da eficiência organizacional; e na melhoria da eficiência e eficácia das políticas públicas sob sua responsabilidade dos diferentes ministérios, tendo como foco a geração de valor público e de resultados para a sociedade.

Em linhas gerais e de maneira resumida, seria possível dizer que o processo de planejamento estratégico em organizações, sejam elas públicas ou privadas, poderia ser estruturado em etapas, quais sejam: formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Há muitas técnicas, metodologias e ferramentas da administração que poderiam ser utilizadas para dar sustentação a esse processo. Em essência esse é o escopo dos serviços de apoio a gestão estratégica em questão.

Os serviços objeto da contratação em questão são considerados comuns, conforme o disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002. A classificação desses serviços como comuns não está, a princípio, relacionada à sua complexidade, mas ao fato de existirem diversas empresas no mercado que poderiam prestar esses serviços.

A minuta do Termo de Referência em discussão foi submetida à consulta pública. Com base nesse processo, foram realizados ajustes naquele documento.

A licitação foi aberta e, dentro do prazo legal, as empresas INTELIT e MBS apresentaram pedidos de impugnação aos termos do edital. Ambas as empresas se insurgem contra critérios de qualificação técnica estabelecidos naquele documento, apresentando argumentos semelhantes.

Dito isto, a partir deste ponto far-se-á uma análise das impugnações.

II. Análise Técnica

1º Critério: a complexidade dos serviços de apoio à gestão estratégica em função do setor (público ou privado) em que tais serviços serão prestados.

O Art. 6º Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, define os princípios fundamentais da Administração Pública Federal, conforme listados abaixo:

“...

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.

...” (grifo nosso)

O Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

“...

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

...

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

...” (grifo nosso)

Pelo disposto acima, não resta dúvida a respeito da necessidade, da importância e mesmo da obrigação de se desenvolver uma cultura de planejamento estratégico no contexto do Governo Federal.

Na academia há uma longa discussão a respeito da pertinência da importação de ferramentas e métodos de gestão desenvolvidos e utilizadas no contexto do mercado para o contexto do governamental. Sem a pretensão de avançar nessa discussão, parte-se da premissa de que isso seja pertinente, desde que sejam feitas as devidas customizações.

Nessa linha de raciocínio, o nível de complexidade dos serviços de consultoria pretendidos poderia ser avaliado tendo em vista o nível de sofisticação das ferramentas e métodos a serem aplicados na sua execução.

Contudo, a esse respeito, cabe registrar que a Administração, com o propósito de ampliar a concorrência no certame, não estabeleceu qualquer restrição ou critério de seleção relacionado métodos ou ferramentas a serem utilizadas para a prestação dos serviços.

Além disso, muitos teóricos argumentam que planejar em organizações públicas é mais complexo do que em organizações de mercado por diversas razões, como, por exemplo:

- Os problemas públicos complexos a serem enfrentados pelos Governos de cada país;
- As demandas crescentes e cada vez mais específicas da sociedade;
- A multiplicidade de stakeholders;
- A multiplicidade de atores envolvidos nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- A multiplicidade e um certo grau de intangibilidade de objetivos estratégicos estabelecidos, sobretudo no contexto das organizações públicas da Administração Direta;
- A complexidade das estruturas organizacionais dos órgãos da Administração;
- A descontinuidade administrativa;
- O insulamento burocrático;
- Etc.

Em resumo, pelos argumentos apresentados, considera-se que os serviços a serem contratados são necessários, relevantes e, por serem contratados para ser prestados no contexto do setor público, possuem um grau de maior complexidade do que seria o caso em que fossem contratados para ser prestados no contexto do setor privado.

Contudo, com relação a isso, cabe registrar que a Administração, com o propósito de ampliar a concorrência no certame e tendo em vista as orientações de órgãos de controle, não estabeleceu qualquer restrição ou critério de seleção relacionado à comprovação de experiência específica na prestação de serviços no setor público.

2º Critério: a complexidade dos serviços de apoio à gestão estratégica em função da complexidade ambiente organizacional em que tais serviços serão prestados

A complexidade de ambientes organizacionais poderia ser avaliada com base em uma multiplicidade de critérios, como, por exemplo: a quantidade de níveis hierárquicos; a quantidade de processos de negócio; a quantidade de funcionários integrantes do quadro funcional; o volume de recursos envolvidos na operação do negócio; a natureza do negócio; a abrangência do negócio em termos geográficos; nível de maturidade da organização em termos de governança e gestão estratégica etc.

Para fins do Termo de Referência em discussão, por uma questão de simplificação, elegeu-se o número de integrantes do quadro funcional das organizações como um dos critérios objetivos para avaliar o grau de complexidade dos ambientes organizacionais onde os serviços de consultoria a ser contratados serão prestados.

Parte-se do pressuposto de que, objetivamente, a complexidade da prestação dos mesmos serviços de consultoria especializada de apoio à gestão estratégica descritos no edital em discussão variará em função do nível de complexidade do ambiente organizacional em que esses serviços serão prestados. Há diversas questões a serem consideradas no desenvolvimento desse raciocínio, tais como:

- necessidade de manutenção de um número maior de consultores no quadro de colaboradores;
- necessidade de especialização de consultores ou grupos de consultores no entendimento de segmentos específicos ou negócios específicos do ambiente organizacional;
- necessidade de coordenação de múltiplas equipes de consultores prestando serviços simultaneamente em diferentes níveis e contextos organizacionais;
- necessidade de processamento de um conjunto maior de dados e informações no contexto da prestação de serviços;
- necessidade de interação com um conjunto maior de partes interessadas na prestação dos serviços, resultando em mais esforços para administrar conflitos de interesse e pontos de vista;
- necessidade de uso de métodos e ferramentas mais sofisticados e complexos para a geração dos resultados pretendidos;
- necessidade de aplicação de um conjunto maior de recursos para a prestação de serviços;
- etc.

A empresa INTELIT, em sua peça impugnatória, argumenta:

“Da leitura dos conceitos acima, percebe-se que, devido à própria natureza, é ABSOLUTAMENTE IRRELEVANTE a quantidade de colaboradores lotados nas organizações para as quais já tenha havido a prestação dos referidos serviços, uma vez que tal elemento não interfere na execução dos serviços listados acima.”

Independentemente da quantidade de colaboradores/usuários dos produtos, os serviços serão realizados da mesma forma, sejam eles 10 ou 5.000 servidores, pois partirão das mesmas premissas, e resultarão nos mesmos relatórios e/ou entregáveis, uma vez que estrutura permanecerá igual, e o fluxo de construção não será alterado.”

A empresa MBS, em sua peça impugnatória, sustenta:

“Ora, prestar os serviços para 500 ou para 5.000 funcionários exige o mesmo conhecimento e a mesma metodologia, no que tange ao objetivo do edital.

...

A comprovação de experiência para fins da qualificação técnica não deve exigir a execução de atividade exatamente idêntica àquela do edital, mas sim a prestação de serviços semelhantes no cumprimento do contrato pela empresa vencedora. Esse é o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União:

...

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

...

Tem-se, portanto, que inexistente em lei exigência compatível com a do edital, não sendo o número de colaboradores da empresa atestadora requisito obrigatório do atestado de capacidade técnica.”

As Impugnantes fazem simplificações grosseiras de raciocínio, querendo induzir a importância da comprovação da qualificação técnica somente no escopo dos serviços a serem prestados, independentemente da complexidade da prestação desses serviços. Da forma como se posicionam, querem dizer que a complexidade da prestação dos serviços de consultoria não variaria em função da complexidade da organização em que tais serviços seriam prestados. Seria como dizer que o planejamento estratégico de uma padaria poderia ser feito da mesma forma que o planejamento estratégico de um banco ou de uma multinacional, o que não parece ser razoável.

O item 21.3 do Termo de Referência em questão diz:

“...

21.3 Os critérios de qualificação técnica a serem atendidos pela licitante serão:

21.3.1 Apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) ou declaração(ões) ou quaisquer outros documentos equivalentes, de capacidade técnica detalhado(s), para cada item, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a execução de um conjunto de serviços de apoio à gestão estratégica, semelhantes aos descritos no Catálogo de Serviços (Anexo I), em organizações com mais de 5.000 servidores/funcionários em seu quadro funcional.

...”

Ora, o que se busca com essa exigência não é a apenas a comprovação da capacidade técnica da empresa em prestar serviços de consultoria de apoio à gestão estratégica, mas também e sobretudo da sua capacidade de prestar esses serviços em organizações complexas, tendo como uma referência objetiva o número de servidores.

Registre-se que a contratação de serviços de consultoria de apoio à gestão estratégica em questão é voltada para o atendimento à necessidade de serviços de consultoria de 14 órgãos da Administração. Não se pode desprezar a permissão da adesão tardia (caronas) de até o dobro do quantitativo registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgão participantes, ainda que esta não tenha sido considerada para o estabelecimento da qualificação técnica da licitante.

Não é absurdo dizer que o ambiente organizacional composto por esse conjunto de órgãos é complexo, independentemente do critério que se pretenda utilizar para fazer essa classificação, inclusive considerando o critério “número de servidores”. Por essa razão, entendeu-se que não seria razoável a contratação dos serviços em apenas 1 (um) item ou admitir o consórcio de empresas para a prestação do conjunto dos serviços, optando-se que divisão do objeto em 5 (cinco) itens.

Cabe ressaltar que o número de servidores integrantes da força de trabalho dos órgãos a serem beneficiados com a contratação em curso é muitas vezes maior do que o número fixado de 5.000 servidores para fins da comprovação da capacidade técnica. A tabela abaixo apresenta o número total de servidores dos órgãos participantes do Pregão em tela, considerando apenas os órgãos sediados em Brasília, conforme os dados apresentados na Tabela 10 do Estudo Técnico Preliminar (p. 17):

Lote	Órgão	Qtd. de servidores da força de trabalho	Total de servidores do item
1	MAPA	9.518	52.088
	ME	41.567	
	MMA	758	
	MTUR	245	
2	MEC	984	55.971
	MMFDH	393	
	MS	54.594	
3	MD	12.227	12.227
4	MDR	5.910	8.779
	MINFRA	2.009	
	MME	860	
5	AGU	9.879	17.251
	MRE	3.201	
	PR	4.171	

A título de exemplo, o Ministério da Economia, que integra o item 1 o Ministério da Economia, possui uma força de trabalho composta por mais de 41 mil servidores, e o Ministério da Saúde, mais de 54mil. Isso significa dizer que a exigência apresentada, com base nesse critério, não é descabida ou desproporcional.

Ademais, essa decisão de parcelar a contratação dos serviços em 5 (cinco) itens temáticos, foi tomada também em função do disposto no Art. 15 da Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que diz:

“ ...

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

...
 IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
 ...”

Os 14 órgãos a serem beneficiados inicialmente com a contratação em questão foram organizados em eixos temáticos, considerado referências da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico Sustentável (ENDES), tendo sido definidos 5 itens.

Ainda assim, pelas razões apresentadas acima, considera-se que a complexidade da prestação de serviços de apoio à gestão estratégica no(s) ambiente(s) organizacional(ais) resultantes daquele agrupamento de órgãos em itens será complexa.

A exigência da comprovação da qualificação técnica estabelecida no Termo de Referência em discussão visa criar condições para que a Administração selecione a melhor proposta, tendo em vista o critério do menor preço, considerando propostas de empresas que demonstrem sua condição de entregar o escopo definido do edital nas condições requeridas.

3º Critério: a complexidade dos serviços de apoio à gestão estratégica em função da necessidade do alinhamento do planejamento estratégico governamental em diferentes níveis e contextos.

Há uma diretriz governamental ampla para que, por uma questão de ordem, sejam incrementados os esforços de alinhamento dos planejamentos estratégicos realizados nos diferentes níveis (planejamento governamental; planejamento ministerial; planejamento de secretarias especiais etc.) e contextos (Ministério “A”, Ministério “B” etc.). A figura abaixo ilustra, de maneira simplificada, esse raciocínio:

Dessa forma, a avaliação da complexidade dos serviços contratados deve levar em consideração, dentre outras questões, essa necessidade do alinhamento do planejamento estratégico governamental horizontal e vertical nas diferentes contextos e níveis em que ocorre.

Muito provavelmente, em tempo da execução dos serviços contratados, a empresa será acionada para a prestação de serviços de maneira simultânea em diferentes níveis e contextos, observada a volumetria estabelecida.

A capacidade técnica da empresa de prestar serviços nessa situação será fundamental para o alcance dos resultados pretendidos.

III. Conclusão

Não assiste razão às Impugnantes, INTELIT e MBS. A exigência de qualificação técnica estabelecida no Termo de Referência é pertinente e compatível, nos moldes do estabelecido no inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, sendo portanto proporcional e razoável a exigência da demonstração da capacidade técnica estabelecida pela Administração, conforme Edital do Pregão Eletrônico nº 3/2019.

Os serviços de apoio à gestão estratégia pretendidos, considerando os argumentos apresentados, são complexos e a contratação desses serviços exige o estabelecimento de critérios de qualificação técnica que permitam à Administração a possibilidade de avaliar não somente da sua capacidade de gerar produtos conforme descritos no Termo de Referência, ou seja, o escopo definido, mas também e sobretudo a sua capacidade de prestar esses serviços em organizações complexas, considerando os limites de volumetria previstos naquele edital.

Importante destacar que a capacidade de gerenciamento em organizações de grande porte é fator crítico de sucesso na prestação de serviços, daí a importância de a escolha recair em prestadores que, efetivamente demonstrem capacidade operacional para atendimento do contratado. Eventuais falhas, especialmente em produtos que possuem limitações de ordem temporal e sequenciamento de outras atividades podem repercutir de maneira a comprometer as demais atividades relacionadas ao andamento do projeto, daí a necessidade de o contratante resguardar-se no que concerne à capacidade de atendimento.

Em grandes projetos, como é o caso deste, a garantia de que o prestador de serviços tem experiência e capacidade de gerir tecnicamente as entregas é fundamental. Tal condição, conforme já mencionado, é crítica principalmente nas organizações de grande porte, daí a necessidade de comprovação de experiência na condução de projetos desta magnitude.

Nesse sentido, resta comprovado que a exigência de experiência em organizações com mais de 5.000 servidores em seu quadro funcional não restringe o caráter competitivo do certame, está em conformidade com o disposto na legislação, é desprovida de qualquer excesso e, por fim, é indispensável para revelar a capacidade técnica demonstrada pela experiência em outros projetos.”

5. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

5.1. Reputando as análises e manifestações da Coordenação-Geral de Simplificação de Serviços – CGSIM/SEGES, que essa Pregoeira adota integralmente como fundamento para decidir e, considerando que as condições de habilitação técnica determinadas no instrumento convocatório, ora impugnadas, encontram-se exaustiva e fundamentalmente justificadas, resta comprovado que não assiste razão à Impugnante, na medida em que a exigência questionada pela MBS Estratégicas e Sistemas Ltda. não limitam e tampouco frustram a participação de empresas prestadoras dos serviços que atuam no segmento de que trata o objeto da licitação.

5.4. Ademais, apesar da extensa argumentação, citação de jurisprudência e entendimento, não há nenhuma consideração suficiente para sustentar quaisquer alterações no Instrumento Convocatório, até porque nos acórdão citados, os assuntos não são semelhantes e em compatíveis com o objeto do presente certame.

6. DA DECISÃO

6.1. Pelos motivos elencados **DECIDE-SE PELA IMPROCEDÊNCIA** da impugnação apresentada, razão pela qual não há qualquer revisão a ser feita no Edital do Pregão Eletrônico nº 3/2019.

7. DO ADIAMENTO

7.1. Em razão da impossibilidade de responder a presente impugnação no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, vez que foi necessário o apoio técnico da Área Demandante, responsável pela elaboração do Termo de Referência, do qual consta a exigência da Qualificação Técnica, de forma a subsidiar a decisão da Pregoeira, a sessão foi adiada para o dia 12 de Julho de 2019, às 10 (dez) horas ao tempo em que esclarece que a decisão será publicada no <http://www.comprasgovernamentais.gov.br> e no sítio do <http://www.economia.gov.br>

Brasília, 10 de julho de 2019.

(Original assinado)
Gilnara Pinto Pereira
Pregoeira