

PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO Nº 2 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 0752/2022

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 25/2023
JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 02/2023

Com amparo no que prescrevem o art. 24 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 e o Item 5 do instrumento convocatório supracitado, **ROMUALDO MACHADO BISPO**, advogado, **OAB nº 68.779**, apresentou pedido de impugnação ao teor do Edital do certame, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços, sob demanda, de organização de eventos e demais serviços correlatos, abrangendo as atividades de concepção, planejamento, organização, coordenação/execução e assessoria, com fornecimento de infraestrutura, alimentação, bebida, transporte, apoio logístico, serviços de hotelaria, locação de espaço físico, equipamentos e mobiliário, ornamentação, confecção e fornecimento de materiais, papelaria e impressos em geral para a realização anual do Congresso Brasileiro dos Conselhos de Enfermagem – CBCENF e demais eventos conexos.

1. TEMPESTIVIDADE

1.1. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o Sr. Romualdo Machado Bispo apresentou impugnação de forma tempestiva, de acordo com o artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019, bem como o subitem 5.1 do Edital em evidência, que prevê o protocolo no prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

2. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO DO SR. ROMUALDO MACHADO BISPO

2.1. Em breve síntese, o impugnante argumenta o seguinte:

“(…)

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Da Necessidade de Revisão dos Critérios de Habilitação Técnica - Restrição do Princípio da Competitividade e Vantajosidade

(…)

Observa-se que o edital, especificamente no seu item 25.2.1.5., requer que a empresa demonstre ter pelo menos 5 (cinco) anos de experiência em coordenar congressos e eventos. A imposição de critérios excessivamente rigorosos em relação à qualificação técnica, como a necessidade de comprovar experiência em organização de eventos por um período mínimo de 5 anos levanta questionamentos sobre a proporcionalidade e a razoabilidade desses requisitos, prejudicando o princípio de isonomia entre os licitantes.

Nesse contexto, é importante destacar que a imposição de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou prejudiquem o caráter competitivo dos atos de convocação é expressamente vedada pelo artigo 3.º, §1.º, inciso I, da Lei 8.666/93. Este dispositivo tem a finalidade de garantir a isonomia entre os concorrentes e assegurar que a escolha seja baseada na proposta mais vantajosa para a Administração. Vejamos:

Art. 3 A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a

promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

§1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Além do mais, a Lei nº. 8.666/93, ao regulamentar o art. 37, XXI, da CF/88, institui, no § 5o do art. 30, a vedação de exigência de comprovação ao período de realização da atividade. In verbis, a Lei de Licitações:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...) § 5 É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

(...)

Comprovação de organização de eventos realizados em, no mínimo, 13 (treze) Estados do país;

• Da Exigência de Comprovação de Organização de Eventos em, no mínimo, 13 (treze) Estados do País (Item 25.2.1.6):

A cláusula editalícia que exige a comprovação de organização de eventos em no mínimo treze estados do país, conforme o item 25.2.1.6, demanda reflexão à luz dos princípios basilares do processo licitatório. A Lei nº 8.666/93 estabelece, no artigo 3º, o princípio da isonomia, que requer tratamento igualitário aos concorrentes.

O art. 3º da Lei nº 8.666/93, prevê a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais correlatos.

Tal exigência pode gerar dificuldades para empresas que, embora possuam experiência e capacidade técnica para realizar o objeto, não tenham atuado em tantos estados.

(...)

Adicionalmente, a exigência de organização de no mínimo 5 diferentes atividades e/ou eventos no mesmo dia e em locais diversos na mesma cidade merece atenção. Embora seja legítimo avaliar a capacidade de gerenciamento simultâneo, é importante considerar se essa exigência reflete de fato a complexidade do evento principal (CBCENF) e se não representa um ônus excessivo aos licitantes, especialmente considerando a diversidade de atividades mencionadas no próprio edital.

4. Do Pedido:

Diante do exposto, respeitosamente, solicito uma análise mais aprofundada da proporcionalidade e pertinência das exigências estabelecidas na qualificação técnica do Edital 25/2023 do COFEN, em especial no que se refere à comprovação de organização de eventos em 13 Estados do país e à realização de múltiplas atividades simultâneas.

Ressalto a importância de garantir que tais critérios não resultem em restrições excessivas à participação de empresas competentes e qualificadas, em consonância com os princípios da isonomia, competitividade e eficiência que regem os processos licitatórios.

A revisão desses critérios poderá contribuir para a ampliação do leque de empresas aptas a participar do certame, fomentando a concorrência e assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para a realização do CBCENF.”

3. DA ANÁLISE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

3.1. Inicialmente, vale registrar que todos os atos administrativos praticados no âmbito deste Conselho Federal observam os princípios administrativos que o vinculam, os quais são revestidos, em

especial, de legalidade, e se encontram em plena consonância como disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

3.2. Cumpre esclarecer que o Edital de Pregão Eletrônico nº 25/2023 foi analisado e aprovado pelo corpo jurídico deste Conselho Federal Enfermagem, nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

3.3. Quanto ao mérito da peça de impugnação, após criteriosa análise dos termos do edital do pregão em debate, levando em consideração todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

3.3.1. O impugnante solicita a observância das exigências referentes a qualificação técnica através de uma análise aprofundada em especial aos itens 25.2.1.5, 25.2.1.6 e 25.2.1.7 do Termo de Referência - anexo do instrumento convocatório.

3.3.2. Quanto aos fatos argumentados, a área técnica desta autarquia, manifestou da seguinte forma:

“Uma etapa fundamental em um processo licitatório é a de habilitação, pois a Administração Pública deve garantir a qualidade dos bens ou serviços que vai adquirir. Além de exigir um padrão de qualidade adequado ao objeto da licitação, é essencial verificar a capacidade técnica e jurídica da empresa que pretende contratar.

Assim, embora a exigência de qualificação possa constituir fator limitativo da competição, reputa-se legítima, já que por meio dela a Administração busca a otimização da aplicação de recursos públicos, e a prevalência do interesse público sobre o interesse privado.

Nesses termos, a lei geral de licitações determina:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

II - qualificação técnica;

Nesta oportunidade, o que se analisa são exigências de natureza técnica.

Para melhor compreensão do tema, convém destacar que a qualificação operacional indica a execução de um objeto que pressupõe a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade (maior ou menor) de pessoas físicas (e, mesmo, jurídicas).

Portanto, não se trata de experiência pessoal, individual, como a qualificação profissional. Na qualificação operacional exige-se do sujeito a habilidade de agrupar pessoas, bens e recursos, imprimindo a esse conjunto a organização necessária ao desempenho satisfatório. (...) Cada uma das pessoas físicas, isoladamente, contribuiu com uma parcela para o êxito do conjunto.

A qualificação operacional garante, então, qualidades referentes às empresas/organizações, enquanto unidades jurídicas, portanto, asseguram a existência de aptidão da interessada para executar o objeto pretendido, em respeito à supremacia do interesse público. Nesse ínterim, a Lei 8666/93 determina:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Diante da norma supracitada, tem-se que em todo tipo de contratação pode cogitar-se a exigência de experiência anterior do licitante como requisito de segurança para a contratação administrativa. Além disso, a norma é clara ao indicar que a comprovação de experiência anterior deve indicar a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto, pretendido.

Sobre qualificação técnica operacional, convém destacar que o Tribunal de Contas da União editou matéria sumular, que deve ser respeitada na elaboração da exigência indicada:

SÚMULA Nº 263 Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características

semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. Fundamento legal - - *Constituição Federal, art. 37, inciso XXI; - Lei nº 8.666/1993, art. 30. Precedentes - Acórdão 0165/2009 - Plenário - Sessão de 11/02/2009 - Ata nº 06/2009, Proc. 027.772/2008-2, in DOU de 16/02/2009. - Acórdão 1908/2008 - Plenário - Sessão de 03/09/2008 - Ata nº 35/2008, Proc. 011.204/2008-4, in DOU de 05/09/2008. - Acórdão 1417/2008 - Plenário - Sessão de 23/07/2008 - Ata nº 29/2008, Proc. 007.535/2005-6, in DOU de 25/07/2008. - Acórdão 597/2008 - Plenário - Sessão de 09/04/2008 - Ata nº 11/2008, Proc. 021.103/2005-0, in DOU de 14/04/2008. - Acórdão 2640/2007 - Plenário - Sessão de 05/12/2007 - Ata nº 51/2007, Proc. 015.865/2007-2, in DOU de 11/12/2007. - Acórdão 1771/2007 - Plenário - Sessão de 29/08/2007 - Ata nº 36/2007, Proc. 004.719/2007-6, in DOU de 31/08/2007. - Acórdão 1617/2007 - 1ª Câmara - Sessão de 06/06/2007 - Ata nº 17/2007, Proc. 004.883/2005-6, in DOU de 11/06/2007. - Acórdão 1891/2006 - Plenário - Sessão de 11/10/2006 - Ata nº 41/2006, Proc. 005.612/2006-6, in DOU de 16/10/2006. - Acórdão 0649/2006 - 2ª Câmara - Sessão de 21/03/2006 - Ata nº 08/2006, Proc. 011.199/2004-0, in DOU de 27/03/2006. - Acórdão 0657/2004 - Plenário - Sessão de 26/05/2004 - Ata nº 17/2004, Proc. 006.565/2002-6, in DOU de 09/06/2004. Dados de aprovação: Acórdão nº 0032 - TCU - Plenário.*

Ademais, o entendimento do E. Tribunal de Contas da União é pacífico no sentido de que a vedação indicada pela empresa (artigo §5, do art. 30 da Lei 8666/93) não alcança a fixação de quantitativos relativos à experiência progressiva a ser avaliada para fins de aferição de sua qualificação técnica-profissional.

Nesse sentido o E. Tribunal de Contas da União promulgou o Acórdão nº 534/2016 – Plenário, oportunidade a Min. Relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu “para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional” e ainda destacou:

(...) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados.

No Acórdão 2939/2010 – Plenário, a decisão do E. Ministro é extremamente clara ao dispor que: “por se tratar de serviço de natureza contínua, que podem se estender por longo período, a exigência temporal de experiência mínima no mercado do objeto também é, em princípio, compatível com o dispositivo legal há pouco mencionado, já que o tempo de atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro fornecedor e, com isso, assegurar boa execução do objeto”.

Ademais, as exigências tratam de comprovação de capacidade técnico-operacional para contratação de empresa para prestação de serviços em todo território nacional, com estrutura operacional, financeira e administrativa compatível com o objeto, importância e características da licitação, nos termos do art. 30, II, da Lei 8.666/93.

Diante disso, resta claro que os itens 25.2.1.5. e 25.2.1.6 estão de acordo com o entendimento do TCU, já que o presente edital trata de serviços contínuos, bem como não destoam da legislação vigente que determina:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...) II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Assim, cumpre de forma integral com os ditames da súmula 263 daquela Corte.

Além disso, ressalta-se que a exigência do item 25.2.1.6 corresponde a apenas metade da extensão dos serviços, independente de locais específicos, mostrando-se razoável uma vez que a contratação é para a prestação de serviços que podem ocorrer em todo o território nacional.

Dessa forma, a impessoalidade consiste na “vedação a preferências ou aversões da autoridade julgadora relativamente à identidade e aos atributos pessoais do sujeito privado, ou seja, tem por finalidade evitar que o agente administrativo produza uma ação dissociada de elementos objetivos”. “Conclui-se, então, que referido princípio aparece, na licitação, intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: já que todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações”

Nesses termos, não procede a alegação da empresa quanto à irregularidade dos itens de exigência técnica.”

"SOBRE ATESTADOS

Trata-se de serviço de grande volume e apenas foram solicitados atestados das parcelas relevantes do objeto a ser contratado e, na maioria dos casos, em quantidade inferior a 50% do que será executado.

QUANTO À COMPROVAÇÃO DA EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 05 (CINCO) ANOS EM ORGANIZAÇÃO DE CONGRESSOS.

Conforme subitem 25.2.1.5.1. do TR:

Justifica-se o prazo de 5 anos a fim de comprovar a solidez e experiência da empresa em organização de Congressos, tendo em vista ser prazo razoável diante da magnitude, relevância e tradição do CBCENF. **Ressalta-se que a comprovação do prazo de 5 anos não precisa ser forma ininterrupta.** Tendo em vista a possibilidade de prorrogação até o limite de 60 meses e por se tratar de serviço essencial, é recomendável exigir experiência na prestação de atividades correlatas por prazo similar ao da futura contratação. **(g.n.)**

QUANTO À COMPROVAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS REALIZADOS EM, NO MÍNIMO, 13 (TREZE) ESTADOS DO PAÍS.

Conforme subitem 25.2.1.6.1. do TR:

A comprovação exigida pretende aferir a capacidade de realização de eventos em vários estados da federação como no caso concreto A necessidade de comprovação de realização de organização de eventos em 13 Estados, **justifica-se por se tratar de 50% do quantitativo de unidades da federação que o Brasil possui. (g.n.)**

QUANTO À COMPROVAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DE NO MÍNIMO 05 (CINCO) DIFERENTES ATIVIDADES E/OU DIFERENTES EVENTOS REALIZADAS NO MESMO DIA, EM LOCAIS DIVERSOS, NA MESMA CIDADE

Conforme subitem 25.2.1.7.1. do TR:

As atividades citadas no item acima podem ser diversas, como por exemplo, premiação, organização de plenária/reuniões, de encontros jurídicos, administrativos, de autoridade, entre outras, ou eventos variados, isso porque durante o CBCENF há atividades múltiplas que acontecem em mais de um local no mesmo dia. **(g.n.)"**

4. DA DECISÃO

4.1. Em conclusão, a alegação do impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que os argumentos apresentados pela Área Técnica, assim como as presentes razões estão fundadas nos princípios da legalidade, da finalidade, da eficiência e, principalmente, do atendimento ao interesse público.

4.2. Diante ao exposto, com base nas normas e princípios jurídico-administrativos que regem a matéria e levando-se em consideração o entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União, bem como com o que tem julgado o Judiciário, concluímos pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

4.3. Nesse passo, fica mantida a data de 16/08/2023, às 09h00min (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 25/2023.

Obs.: Este julgamento encontra-se disponível no site do Cofen (www.cofen.gov.br) e no Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br/>).

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGÉRIO WOLNEY LEITE - Matr. 0000050-1, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 15/08/2023, às 08:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0146675** e o código CRC **D71D2B81**.