



Despacho nº 42/2024 - SEPOF

Maricá-RJ, 11 de janeiro de 2024.

À Comissão Permanente de Licitação

Assunto: Manifestação Técnica –
Recurso Administrativo - Contrarrazões –
Licitação – PE 42/2023 – Contratação de
empresa especializada para prestação de
serviços técnicos de apoio à gestão de
projetos, processos e serviços de
governança.

I- DO RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa Ernst & Young Assessoria Empresarial LTDA., no âmbito do procedimento licitatório realizado na modalidade Pregão Eletrônico nº 42/2023, contra a decisão da Senhora Pregoeira que inabilitou a Recorrente do certame. Alegou, em síntese, que foi inicialmente classificada como a vencedora do processo de licitação. No entanto, após a análise de sua documentação de habilitação, foi declarada inabilitada por não atender à qualificação técnica conforme os requisitos previstos no edital.

Inconformada com a inabilitação, argumenta que houve excesso de rigor aplicado na interpretação dos requisitos técnicos do edital, conduzindo a uma inabilitação que consideram injusta. Portanto, buscam a reforma da decisão de inabilitação, defendendo a reconsideração de sua proposta técnica como a mais vantajosa para a administração pública. Esses são os argumentos centrais apresentados pela Recorrente em seu recurso administrativo, visando reverter a decisão que a excluiu do certame licitatório.

Em resposta ao recurso interposto, a empresa TS Consultoria apresentou contrarrazão, sustentando a validade da decisão do Pregoeiro e enfatizando seus próprios méritos, alinhados com os critérios estabelecidos no edital.

Os autos foram encaminhados à Procuradoria Geral do Município para análise jurídica, e esta se pronunciou indicando que todos os requisitos de qualificação



técnica devem ser cuidadosamente considerados pelo órgão consultante. Deste modo, a PGM sugeriu o atendimento das diligências especificadas no Parecer GPG Nº 06/PGM/2024, a serem consideradas na análise recursal. Por fim declinou à Autoridade Competente, neste caso, o ordenador de Despesas, a incumbência de proferir a decisão final sobre o pedido.

Por último, os autos foram encaminhados a esta Unidade de Assessoramento Técnico para análise.

É o relatório

II- DA TEMPESTIVIDADE

Após uma análise cuidadosa do recurso administrativo apresentado pela Ernst & Young Assessoria Empresarial LTDA. e da contrarrazão apresentada pela TS Consultoria, foi verificado que ambos os documentos foram submetidos dentro dos prazos estabelecidos e de forma adequada, não apresentando quaisquer vícios em sua apresentação.

As partes envolvidas cumpriram todos os requisitos formais e temporais necessários para a validade de seus argumentos no contexto do procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 42/2023.

Portanto, conclui-se que o recurso e as contrarrazão são tempestivos e estão devidamente diplomados para consideração no processo de revisão e decisão administrativa.

III- DO DIREITO

A presente manifestação encontra-se fundamentada nas normas constitucionais, na legislação que regula as licitações públicas, em especial a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como na Instrução Normativa SEGES nº 5/2017. Além disso, é respaldada pelo Parecer GPG N 06/PGM/2024, consolidando-se em bases legais sólidas para análise e consideração das questões em pauta.



a) Da Importância da Utilização dos Mecanismos Formais de Questionamento e Impugnação no Processo Licitatório

É relevante salientar que, nos casos em que os licitantes possuam dúvidas ou objeções sobre qualquer aspecto do edital, é fundamental fazer uso dos mecanismos formais de questionamento previstos no processo licitatório, como pedidos de esclarecimento ou impugnação do edital, antes do encerramento do processo.

Quando um licitante, como a recorrente, opta por não questionar ou impugnar os termos do edital durante o período apropriado, mas posteriormente apresenta argumentos contrários a esses mesmos termos durante ou após o processo de seleção, tal ação sugere uma tentativa de contornar as regras estabelecidas e os procedimentos formais. Isso não apenas revela uma falta de diligência na preparação de sua proposta, mas também compromete a integridade e a equidade do processo licitatório.

A perempção, ou perda do direito de questionar, se aplica neste caso como um princípio jurídico que impede que a parte, após o prazo ou oportunidade adequada, levante questões ou objeções que poderiam ter sido apresentadas mais cedo, quando, em muitos casos, esclarecimentos ou eventuais modificações poderiam ter sido providenciados.

Ao desconsiderar o momento oportuno para questionamentos ou impugnações, a recorrente não apenas desrespeita o processo licitatório estabelecido, mas também tenta se beneficiar de uma interpretação tardia e conveniente das regras, o que pode resultar em uma competição desleal e eventual degradação da qualidade dos serviços recebidos pela administração pública.

b) Do Princípio Do Formalismo Moderado E Sua Aplicação.

A legislação que trata de licitação públicas, estabelecem um conjunto de regras formais que devem ser seguidas para garantir a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção da integridade no processo licitatório. Entretanto, a rigidez na aplicação dessas normas pode, em determinados casos, levar a resultados desproporcionais ou injustos, afastando-se do objetivo maior da licitação, que é atender ao interesse público.



Nesse contexto, interpretações doutrinárias foram lançadas com o objetivo de equilibrar a necessidade de estrita observância das formalidades legais com a flexibilidade necessária para atender ao interesse público e assegurar a eficiência administrativa, ou seja, criar um contraponto ao rigor excessivo na aplicação destas normas procedimentais.

Conforme esclarece Hely Lopes Meirelles¹, há uma distinção vital entre procedimento formal e formalismo excessivo, veja-se:

Procedimento formal, no entanto, não se confunde com “formalismo”, que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias. **Por isso mesmo, não se anula o procedimento diante de meras omissões ou irregularidades formais na documentação ou na proposta, desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes.** A regra é dominante nos processos judiciais: não se decreta a nulidade onde não houver dano para qualquer das partes – ‘pas de nullité sans grief’, como dizem os franceses. (grifo nosso)

Como podemos constatar acima, o princípio do formalismo moderado não propõe a eliminação das formalidades, mas sim uma interpretação e aplicação das normas que evitem o formalismo exacerbado e desnecessário, que não contribui para o aprimoramento da gestão pública ou para a satisfação do interesse público.

Apesar de ser de fácil compreensão, observa-se uma controvérsia na aplicação do conceito de formalismo moderado, resultando em interpretações divergentes desse princípio. O que inicialmente foi concebido como um mecanismo para permitir correções de pequenos erros materiais ou ajustes inofensivos, sem afetar a essência da licitação, agora é empregado de maneiras que podem suscitar preocupações. Há situações em que o princípio é utilizado não apenas para correções, mas também como uma estratégia que, inadvertidamente, pode afetar a integridade do processo licitatório.

Neste sentido, faz-se jus a relevância das ementas apresentadas pela Recorrente, onde todos os casos de aplicação do formalismo moderado se deram em meio à necessidade de pequenas correções. **No entanto, é fundamental destacar uma omissão crítica por parte da Recorrente: a falta de citação precisa das fontes das decisões jurisprudências.**

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 44 ed. São Paulo: Malheiros, 2020, pág 267.



Esse descuido não apenas enfraquece a robustez dos argumentos, mas também indica uma preocupante falta de atenção à precisão e ao respeito necessários no processo legal. Em qualquer trabalho jurídico, especialmente aqueles voltados a influenciar decisões importantes, como em licitações e contratos administrativos, a exatidão na citação de jurisprudências é decisiva. Essa precisão não apenas orienta o entendimento jurídico, mas também solidifica a credibilidade e seriedade da argumentação apresentada.

Apesar de a Recorrente não ter fornecido as referências exatas dos julgados citados, utilizamos os argumentos apresentados para reforçar que o princípio do formalismo moderado se destina à correção de pequenos equívocos formais e não se estende para acolher interpretações ampliativas sobre a capacidade técnica da licitante, veja-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DE LICITAÇÃO. FALTA DE INSTRUMENTO DE MANDATO NA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA FORMAL SANÁVEL. Filio-me ao entendimento já proferido por esta Corte no sentido de que a inabilitação do participante devido a um mero vício formal e sanável confronta-se com o próprio interesse público, fundado na ampla participação de todos os interessados - que, evidentemente, preenchem os requisitos básicos exigidos - para oportunizar à Administração a escolha da proposta mais vantajosa, além de ferir o direito de participação do licitante que preencheu as exigências básicas exigidas no certame. (grifo nosso)

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta. 2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes. 3. Segurança concedida. (grifo nosso)

DIREITO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO LICITATORIO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. INTERPRETAÇÃO DAS



CLAUSULAS DO INSTRUMENTO CONVOCATORIO PELO JUDICIARIO, FIXANDO-SE O SENTIDO E O ALCANCE DE CADA UMA DELAS E ESCOIMANDO EXIGENCIAS DESNECESSARIAS E DE EXCESSIVO RIGOR PREJUDICIAIS AO INTERESSE PUBLICO. POSSIBILIDADE. CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA ESSE FIM. DEFERIMENTO. O "EDITAL" NO SISTEMA JURIDICO-CONSTITUCIONAL VIGENTE, CONSTITUINDO LEI ENTRE AS PARTES, E NORMA FUNDAMENTAL DA CONCORRENCIA, CUJO OBJETIVO E DETERMINAR O "OBJETO DA LICITAÇÃO", DISCRIMINAR OS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS INTERVENIENTES E O PODER PUBLICO E DISCIPLINAR O PROCEDIMENTO ADEQUADO AO ESTUDO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. CONSOANTE ENSINAM OS JURISTAS, O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL NÃO É 'ABSOLUTO, DE TAL FORMA QUE IMPEÇA O JUDICIARIO DE INTERPRETAR-LHE, BUSCANDO-LHE O SENTIDO E A COMPREENSÃO E ESCOIMANDO-O DE CLAUSULAS DESNECESSARIAS OU QUE EXTRAPOLEM OS DITAMES DA LEI DE REGENCIA E CUJO EXCESSIVO RIGOR POSSA AFASTAR, DA CONCORRENCIA, POSSIVEIS PROPONENTES, OU QUE O TRANSMUDE DE UM INSTRUMENTO DE DEFESA DO INTERESSE PUBLICO EM CONJUNTO DE REGRAS PREJUDICIAIS AO QUE, COM ELE, OBJETIVA A ADMINISTRAÇÃO. (...) O FORMALISMO NO PROCEDIMENTO LICITATORIO NÃO SIGNIFICA QUE SE POSSA DESCLASSIFICAR PROPOSTAS EIVADAS DE SIMPLES OMISSÕES OU DEFEITOS IRRELEVANTES. SEGURANÇA CONCEDIDA. VOTO VENCIDO. (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 8.666/ 93. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DO EDITAL. NÃO DEMONSTRADA. ILEGALIDADE. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. As obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (ex-vi do artigo 37, XXI, da CRFB). Ainda que eventualmente subsista dúvida sobre a interpretação conferida às normas do edital, ressalta-se que deve prevalecer a interpretação que favoreça a ampliação de disputa entre os interessados, de modo a não comprometer o interesse da Administração Pública, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação. (grifo nosso)



Ao analisar os casos citados pela Recorrente, verifica-se que a aplicação do princípio do formalismo moderado ocorreu em situações específicas e restritas, que incluem: **1) a falta de instrumento de mandato na apresentação da proposta de habilitação; 2) a argumentação da falta de assinatura no local preestabelecido; 3) a desclassificação de propostas por simples omissões ou defeitos irrelevantes; e 4) a inobservância de normas do edital não demonstrada.**

A fronteira entre o formalismo estrito e o formalismo moderado é delicada e implica uma análise cuidadosa, sempre contextual e específica ao caso em questão. Em situações onde princípios fundamentais entram em tensão, como a vinculação ao instrumento convocatório, o julgamento objetivo, e o interesse público, a decisão deve ser criteriosamente ponderada. O método empregado é o da ponderação de princípios, que não exclui completamente um princípio em detrimento de outro. Ao contrário, equilibra-os, atribuindo maior ou menor peso a cada um conforme a gravidade e o impacto da falha formal identificada.

Assim, quando a irregularidade formal é grave e **ATINGE O CERNE DA LICITAÇÃO**, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo são enfatizados para assegurar a aderência estrita às normas e critérios previamente estabelecidos. Este rigor visa a manutenção da igualdade entre os licitantes e a integridade do processo de seleção. Por outro lado, quando as irregularidades formais são leves e não comprometem a equidade ou o resultado da licitação, o princípio do interesse público pode ser mais flexível, permitindo ajustes que contribuam para a eficiência administrativa e a obtenção de vantagens para a administração.

c) Dos Atestados De Capacidade Técnica.

Ao considerarmos o Pregão Eletrônico nº 42/2023, que visa a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de apoio à gestão de projetos, processos e serviços de governança na prefeitura, percebemos a especificidade e a complexidade dos serviços requeridos.

O Edital, em especial o Termo de Referência, em seu cerne, delineou os requisitos **mínimos** de habilitação técnica necessários para assegurar a competência e a adequação das licitantes aos serviços propostos, refletindo as necessidades detalhadas e intrincadas da administração, veja-se:

Termo de Referência



6.1.2. A licitante deverá apresentar atestado(s) de capacidade técnica, conforme especificações a seguir:

Para o subitem 1.1

6.1.2.1. Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características e quantidades compatíveis com o item pertinente, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que indique a execução dos seguintes serviços:

a. Apoio ao gerenciamento de portfólios, programas, projetos ou ações prioritárias na área de políticas públicas;

b. Serviços especializados de elaboração de estudos técnicos para apoio ao planejamento, elaboração e execução de políticas públicas, incluindo estudos de viabilidade técnica de projetos; e

c. Serviços de elaboração de cenários prospectivos para planejamento estratégico institucional com uso de métodos reconhecidos pelo mercado (Godet, Schwartz, Marcial, Grumbach ou outros similares).

6.1.2.2. A licitante deverá comprovar que as atividades desenvolvidas no item "a" acima se basearam em metodologias de referência prática do mercado como PMBOK, ou similares, e que foram desenvolvidas com a utilização da Plataforma Channel, por ser a plataforma de gerenciamento de projetos utilizada na Prefeitura na qual os serviços serão executados.

6.1.2.3. A licitante deverá comprovar que uma das atividades desenvolvidas no item "b" acima incluem, minimamente, a experiência no apoio à gestão de políticas públicas na área de gestão de royalties ou similares (venda de recursos minerais ou outros), ou gestão de fundos financeiros (soberano, ambientais ou outros).

6.1.2.4. O somatório dos quantitativos dos atestados de capacidade técnica dos itens "a", "b" e "c" acima deverá indicar a quantidade de no mínimo 20.000 (vinte mil) horas de trabalhos executadas, inferior a 50% (cinquenta por cento) do demandado, no período mínimo de 12 (doze) meses.

6.1.2.5. Serão admitidos atestados fornecidos por empresas distintas na qual a licitante executou os serviços, desde que na soma dos atestados sejam comprovadas todas as exigências dos itens acima.

Para o subitem 1.2:

6.1.2.6. Atestados de capacidade técnica de execução de serviços técnicos especializados de apoio a gestão de contratos, convênios e parcerias, por meio de postos de trabalho, com um volume mínimo de 5 (cinco) postos de trabalho por mês, inferior a 50% (cinquenta por cento) do solicitado, durante o período de 12 (doze) meses.



6.1.2.7. A licitante deverá comprovar que nas atividades desenvolvidas no item 1.2 acima incluem minimamente a experiência de apoio técnico à contratos, convênios, parcerias, termos de colaboração, fomento, contrato de gestão ou congêneres/similares envolvendo a contratante e organizações do terceiro setor (OS, OSC ou OSCIPs).

A seleção cuidadosa e a imposição de rigorosos critérios de habilitação técnica, particularmente em contextos tão sensíveis e vitais como o da gestão pública e a administração municipal, não são meros formalismos burocráticos. Pelo contrário, são medidas fundamentais para garantir a qualidade, eficiência e eficácia dos serviços prestados à comunidade. Essas exigências não são arbitrariamente determinadas, elas refletem uma compreensão aprofundada da complexidade dos serviços requeridos.

A complexidade e a amplitude das responsabilidades atribuídas à gestão de projetos e serviços de governança em uma prefeitura demandam profissionais e empresas com habilidades técnicas especializadas, bem como uma experiência robusta e comprovada em áreas fundamentais para o funcionamento eficiente e responsável da administração pública. A rigorosidade dos critérios de habilitação técnica é, portanto, uma reflexão dessa necessidade, visando assegurar que apenas prestadores de serviços qualificados e competentes sejam responsáveis por tarefas tão críticas.

Falhas na execução desses serviços não apenas comprometem o funcionamento eficiente da administração municipal, mas também expõem a entidade pública a riscos legais, financeiros e reputacionais consideráveis. Erros ou inadequações podem resultar em consequências jurídicas graves para a prefeitura e seus servidores, incluindo responsabilidades penais, civis e administrativas. É por isso que os requisitos estabelecidos no edital, embora detalhados, são essenciais para mitigar riscos e garantir que o serviço seja realizado com a máxima competência e responsabilidade.

Para facilitar a análise e a comparação objetiva dos atestados de capacidade técnica apresentados pelos licitantes durante a fase de habilitação, foi desenvolvido um quadro de análise detalhado. Este quadro permitiu uma avaliação visual e sistemática de cada atestado, comparando-o meticulosamente com as exigências do edital. A marcação em cores distintas para cada item analisado permitiu que a administração, bem como os próprios licitantes, visualizasse claramente a conformidade de cada atestado com os requisitos estipulados.

Essa abordagem metodológica não apenas aumentou a transparência e a objetividade do processo de avaliação, mas também forneceu aos participantes uma



compreensão clara e inequívoca de aceitação e rejeição de cada item presente nos atestados apresentados.

Ao adotar tal estratégia, a administração pública assegurou que a seleção do licitante fosse feita de forma detalhada, transparente, justa, rigorosa e alinhada com o interesse público, reforçando assim a integridade e a confiabilidade do processo licitatório.

Abaixo, apresentamos o quadro de análise constante no Despacho nº 591/SEPOF como meio de esclarecimento, publicidade e suporte na análise do recurso administrativo interposto.

O objetivo é evidenciar o que foi aceito, considerado ou rejeitado nos atestados e consequentemente as razões que levaram à desclassificação da licitante, destacando os pontos específicos de conformidade ou incompatibilidade com os requisitos técnicos estabelecidos no edital.

As cores na tabela representam:

- I- **Verde:** Indica conformidade total ("**Sim**"). Este código de cor aponta que o atestado cumpre integralmente o requisito especificado, demonstrando a capacidade técnica exigida de forma clara e incontestável.
- II- **Vermelho:** Significa não conformidade ("**Não** "). Esta cor é atribuída aos itens onde os atestados não atendem aos requisitos do edital, evidenciando uma lacuna na demonstração da capacidade técnica.
- III- **Amarelo:** Aplica uma interpretação flexível ("**Considerado**"), sob a perspectiva do formalismo moderado. Aqui, apesar de os atestados não satisfazerem literalmente o requisito, foi adotada uma avaliação mais abrangente, considerando o contexto geral e a substância dos documentos.

ITEM	ATESTADOS	7.2.4.1 "A" Projetos	7.2.4.1 "B" Viabilidade Técnica	7.2.4.1 "C" Cenários	7.2.4.2 PMBOK	7.2.4.2 CHANNEL	7.2.4.3 Gestão De Royalties	7.2.4.4 Qtd. de horas	7.2.4.4 Período mínimo de 12 meses	7.2.4.6 Postos de Trabalho	7.2.4.7 Gestão de Contrato, OSC, OSCIP
01	SOS MATA ATLANTICA	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	2703	SIM	NÃO	NÃO
02	SISTEMA DE INDUSTRIA - SESI	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	2524	SIM	NÃO	NÃO
03	SEPLAG MG	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	4064	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
04	SEFAZ/RJ	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	0	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
05	FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	0	NÃO	NÃO	NÃO
06	COMITÊ OLÍMPICO - COB	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	0	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
07	CEMIG	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	5970	SIM	NÃO	NÃO
08	CAMARGO CORRÊA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	826	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
09	BANCO DO BRASIL	NÃO	NÃO	CONSIDERADO	NÃO	NÃO	NÃO	0	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
10	ANGLO AMERICAN - MINÉRIO DE FERRO BRASIL	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	5853	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
11	ANAC	NÃO	NÃO	CONSIDERADO	NÃO	NÃO	NÃO	0	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
12	ABDIB 4358	SIM	NÃO	CONSIDERADO	SIM	NÃO	SIM	4956	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
13	ABDIB 5383	SIM	NÃO	CONSIDERADO	SIM	NÃO	SIM	15000	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
14	RENOVA	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	94173	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
15	PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	10500	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
16	GLOBO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	0	SIM	NÃO	NÃO
17	ANDRADE GUTIERREZ	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	700	CONSIDERADO	NÃO	NÃO
18	PREFEITURA DE SALVADOR	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	2500	CONSIDERADO	NÃO	NÃO



Embora os motivos que ensejaram a desclassificação da empresa estejam claramente delineados e evidenciados, a Recorrente questionou os entendimentos da Administração, argumentando os seguintes pontos:

1) Desconsideração dos Atestados de Capacidade Técnica: Alegação de que a Administração não considerou adequadamente os atestados apresentados, os quais demonstravam, supostamente, ampla experiência e cumprimento dos requisitos técnicos exigidos pelo edital.

2) Questionamento sobre a Avaliação do Volume de Horas Trabalhadas: Alegação de que a análise e o julgamento relacionados ao volume de horas trabalhadas apresentadas nos atestados, argumentando que superavam em muito a exigência mínima estabelecida e, portanto, seriam suficientes para demonstrar sua capacidade técnica.

3) Falta de Fundamentação na Desclassificação: Alegação de suposta falta de motivação detalhada e justificada para a desconsideração de seus atestados, prejudicando o direito ao contraditório e à ampla defesa.

4) Exigência de Experiência com Plataforma Específica: questionamento sobre a exigência de demonstrar experiência com a Plataforma Channel, alegando que possui experiência em diversas plataformas de gerenciamento de projetos e que o conhecimento em uma ferramenta específica não deveria ser um critério excludente.

5) Rigor Excessivo e Formalismo na Avaliação: A empresa argumenta que houve um excesso de rigor e formalismo na avaliação dos atestados e na interpretação dos requisitos do edital, o que teria afastado indevidamente o interesse público e restringido a competitividade.

Considerando os pontos estabelecidos e levantados pela Recorrente, torna-se imprescindível que a Administração proceda com uma contraposição detalhada e fundamentada sobre os objetos alegados. Essa contraposição visa esclarecer e reafirmar os critérios adotados na desclassificação, assegurando a transparência e a legalidade do processo, bem como a defesa do interesse público.

Na análise dos atestados de capacidade técnica fornecidos pela recorrente, a Administração **identificou claramente o cumprimento dos critérios estabelecidos no edital nas áreas de apoio ao gerenciamento de portfólios, programas, projetos ou ações prioritárias na área de políticas públicas** (item 6.1.2.1., a). Foi evidenciado que a empresa possuía as competências técnicas necessárias e satisfazia as exigências para



esses aspectos específicos do projeto. Esses elementos, portanto, não foram fatores contribuintes para a desclassificação da licitante.

Dando continuidade à análise dos atestados de capacidade técnica, é imperativo destacar que, no tocante aos **Serviços especializados de elaboração de estudos técnicos para apoio ao planejamento, elaboração e execução de políticas públicas, incluindo estudos de viabilidade técnica de projetos conforme estabelecido no (item 6.1.2.1., b), a empresa demonstrou atender às exigências do edital.** Os atestados providenciados pelas entidades SEPOLAG/MG, ANGLO AMERICAN – MINÉRIO DE FERRO BRASIL, RENOVA e PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, serviram como prova da experiência e da capacidade técnica da empresa em conduzir tais estudos com as competências requeridas.

Portanto, este item não contribuiu para a desclassificação da licitante. Pelo contrário, reflete o reconhecimento da Administração sobre a aptidão técnica da empresa para atender a determinados aspectos do edital. A aceitação desses atestados reafirma que a empresa possui experiência requerida para o exercício desse tópico.

Em continuidade à análise precedente, onde já se destacou a adequação técnica da recorrente em aspectos cruciais do projeto, é essencial ressaltar como a Administração, ao se deparar com os atestados referentes aos **Serviços de elaboração de cenários prospectivos para planejamento estratégico institucional com uso de métodos reconhecidos pelo mercado (Godet, Schwartz, Marcial, Grumbach ou outros similares) (item 6.1.2.1., c),** empregou de maneira prudente o princípio do formalismo moderado e considerou como preenchido os requisitos do Edital. Essa abordagem foi instrumental para considerar a substância do que foi apresentado pela licitante, apesar de lacunas ou ausência de detalhamento específico nos documentos.

Ao aplicar uma hermenêutica expansiva, a Administração reconheceu que, embora os atestados não delineassem cada detalhe exigido com precisão exaustiva, a experiência e competência subjacentes da licitante eram evidentes e alinhadas com o escopo do projeto. Esta flexibilidade interpretativa não só demonstrou um compromisso com a integridade e objetividade do processo licitatório, mas também uma compreensão de que aderência estrita a formalidades pode, em alguns casos, obstruir a realização do interesse público.

Portanto, a decisão de aceitar os atestados sob o princípio do formalismo moderado reflete uma ponderação cuidadosa entre a necessidade de rigor técnico e a flexibilidade necessária para capturar a verdadeira capacidade técnica dos licitantes. *Ap*



**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FAZENDA
GABINETE DO SECRETÁRIO**

fazer isso, a Administração assegurou que seu julgamento estivesse centrado não apenas na forma, mas principalmente na substância e relevância da experiência apresentada. Esta atitude analítica demonstra um esforço consciente em equilibrar legalidade e eficiência, garantindo que as decisões tomadas no processo licitatório sejam tanto juridicamente sólidas quanto alinhadas com os melhores interesses do serviço público.

A contenda sobre o somatório dos quantitativos dos atestados de capacidade técnica dos itens "a", "b" e "c" acima deverá indicar a quantidade de no mínimo 20.000 (vinte mil) horas de trabalhos executadas (item 6.1.2.4) apresentadas pela recorrente em seu recurso administrativo demanda um escrutínio rigoroso e uma resposta assertiva.

É imperativo esclarecer, de forma inequívoca, que a Administração em nenhum momento negligenciou ou desconsiderou a vastidão das horas laborais relatadas nos atestados apresentados. Pelo contrário, cada elemento foi meticulosamente examinado à luz dos critérios delineados no edital E ACEITO NO FINAL.

A argumentação da recorrente, que sugere uma suposta omissão ou desconsideração das horas de trabalho, é não apenas falaciosa, mas um claro desvio dos princípios de transparência e objetividade que regem o processo licitatório, especial os recursos administrativos, que devem ser objetivos e transcrever a realidade dos fatos.

Em que pese muito dos argumentos apresentados pela Recorrente acerca de horas trabalhadas, deve essa administração sublinhar que o mero volume de horas trabalhadas, embora expressivo, não é sinônimo de qualificação automática para a prestação dos serviços solicitados.

A relevância e a especificidade dessas horas em relação às exigências técnicas do edital são o cerne da questão. A Administração busca assegurar não somente a quantidade, mas principalmente a qualidade e a pertinência da experiência demonstrada.

Infelizmente, o Recurso Administrativo, ao se apoiar excessivamente no argumento de possuir um histórico de trabalho sólido e reconhecimento internacional, pode não considerar devidamente os princípios administrativos que buscam evitar que as decisões sejam influenciadas por concepções pessoais ou sociais, em detrimento do que está claramente respaldado em documentos oficiais.



Além disso, é motivo de atenção que a recorrente busque utilizar sua reputação internacional como meio de qualificação, sem dar a devida ênfase à necessidade imperativa de demonstrar, de maneira específica, a experiência técnica conforme estipulada no edital. Essa abordagem não apenas levanta preocupações em relação ao processo licitatório e aos demais licitantes, mas também coloca em risco os princípios de isonomia e julgamento objetivo, fundamentais na administração pública e nos procedimentos de licitação.

A postura da recorrente parece refletir uma estratégia de pleito que busca abordar a questão através de uma retórica incisiva e uma multiplicidade de argumentos periféricos. Essa tentativa de influenciar a Administração por meio de apelos à reputação e insinuações de incompetência procedimental não é apenas questionável, mas demonstra falta de consideração pela integridade e seriedade do processo licitatório.

Portanto, é essencial reiterar que a Administração se mantém resoluta e imparcial em sua análise, fundamentando suas decisões estritamente nos méritos técnicos apresentados e na conformidade estrita com as disposições do edital. A vastidão de experiência de uma licitante, por mais impressionante que seja, deve ser relevante e aplicável às exigências específicas do projeto. A especialização detalhada e a comprovação direta de competências são indispensáveis e insubstituíveis.

No que tange ao requisito específico de comprovação de experiência no apoio à gestão de políticas públicas na área de gestão de royalties ou similares, ou gestão de fundos financeiros (item 6.1.2.3), a Administração realizou uma análise objetiva dos atestados apresentados pela recorrente. Os atestados provenientes da ANAC, ABDIB 4358, ABDIB 5383 e RENOVA foram avaliados e verificados quanto à sua conformidade com os requisitos estabelecidos para a habilitação técnica.

É pertinente ressaltar que esses atestados fornecidos pela recorrente evidenciaram a experiência necessária no apoio à gestão de políticas públicas relacionadas a royalties, fundos financeiros e outras áreas afins, cumprindo assim o escopo de qualificação técnica requerido. Assim, no que concerne a este aspecto da qualificação técnica, a empresa não foi inabilitada por falhas ou inadequações na comprovação das experiências relacionadas à gestão de fundos.

Ao avançarmos na análise dos atestados, percebemos uma nítida divergência entre a robustez de evidências fornecidas para alguns requisitos e a deficiência ou mesmo ausência de provas para outros.



Um dos pontos categóricos dessa argumentação reside na análise do **item 6.1.2.2 do edital, que exigia a comprovação da utilização de metodologias de referência prática do mercado como PMBOK, ou similares, e a implementação destas em conjunto com a Plataforma Channel.**

Inicialmente, é importante reconhecer que a empresa conseguiu atestar o uso de metodologias como PMBOK em seus projetos. No entanto, a especificidade do edital demandava mais do que isso.

Exigia-se que a licitante demonstrasse aplicação dessas metodologias, tal como o PMBOK, em conjunto com a Plataforma tecnológica Channel. Esta exigência não é meramente decorativa ou excessivamente rigorosa, pelo contrário, reflete uma necessidade premente da Administração em assegurar que a empresa contratada esteja alinhada com as ferramentas e processos já incorporados à gestão de projetos da Prefeitura, garantindo assim a continuidade, eficiência e integração dos serviços.

Para esclarecimento, a escolha da Plataforma Channel pela Prefeitura no ano de 2017 reflete uma decisão baseada em suas necessidades específicas de gerenciamento de projetos, integração com outros sistemas municipais, segurança, entre outros fatores.

Embora plataformas como Trello, Asana, Jira, entre outras, possam ser adequadas para uma variedade de contextos e organizações, a Plataforma Channel possui uma relevância e especificidade que não podem ser substituídas ou equiparadas às outras ferramentas mencionadas.

Nesse ponto torna-se crível salientar que na argumentação para o aceite da atestação de capacidade técnica, a recorrente se limitou a manifestar que possui experiência com uma gama de outras plataformas tecnológicas e que os sistemas listados acima, são, em tese, similares. Todavia, documentação apresentada em seus atestados não corrobora de forma clara e inequívoca essa habilidade e experiência, seja com a Plataforma Channel ou qualquer outro sistema que tenha funcionalidades similares.

Além do mais, a argumentação de que a recorrente possui experiência com uma gama de outras plataformas, enquanto relevante, não substitui a necessidade de demonstrar habilidade com a ferramenta específica escolhida pela Administração. Haja vista que a plataforma particular não é uma preferência arbitrária, mas uma necessidade operacional e técnica fundamentada nas particularidades da gestão pública e nos



requisitos específicos do projeto em questão, garantindo que o licitante esteja alinhado com a metodologia e os processos de trabalho já estabelecidos pela Prefeitura.

A familiaridade com a Plataforma Channel é uma condição *sine qua non* para a garantia de que o licitante se alinhará com as práticas, padrões e expectativas da Prefeitura, assegurando uma transição suave e uma colaboração eficaz.

Ademais, a Recorrente ao invocar o princípio do formalismo moderado como justificativa para a aceitação de atestados que não comprovam especificamente o uso da Plataforma Channel ou qualquer outra plataforma, a recorrente ignora a qualificação técnica exigida no edital e os estudos realizados pelos departamentos técnicos, além de desconsiderar o fato que o formalismo moderado serve, **apenas**, como um mecanismo para corrigir pequenos erros ou omissões que não afetam substancialmente a natureza do processo ou do serviço a ser prestado.

Neste sentido, ressaltamos e nos posicionamos que o formalismo moderado não se destina a preencher lacunas substanciais ou a suprir deficiências fundamentais na documentação ou na comprovação de requisitos técnicos essenciais, pois acarretaria distorções no processo, privilegiando uma única empresa em detrimento outras, tornando o processo injusto.

É fundamental que todos os licitantes entendam que o processo licitatório é regido por princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e eficiência, entre outros e a administração ao estabelecer requisitos detalhados e específicos em seus editais, busca não apenas a eficiência e eficácia na execução de contratos, mas também assegurar a igualdade de condições para todos os participantes

A adesão estrita a esses princípios é essencial para a manutenção de um ambiente de negócios justo e competitivo. Isso inclui a responsabilidade de se manter informado sobre os requisitos do edital e de se utilizar das vias apropriadas para esclarecimentos ou contestações.

Portanto, a alegação de que o não reconhecimento da Plataforma Channel nos atestados apresentados constitui um excesso de rigorismo ou uma restrição à competitividade não apenas falha em reconhecer a legitimidade e a importância da exigência, como também tenta desviar o foco das reais questões técnicas e procedimentais em jogo. **A Administração se mantém firme em sua posição de que a habilidade de trabalhar com a Plataforma Channel é uma qualificação técnica essencial e que a falta de comprovação dessa habilidade é um dos fatores determinantes para a decisão de desclassificar a recorrente.**



No que tange a necessidade de comprovação de gestão de 05 postos de trabalho, pelo período de 12 meses (item 6.1.2.6), devemos trazer à baila a distinção entre a gestão de mão de obra por meio de postos de trabalho e a execução de horas técnicas é fundamental.

Enquanto a última pode envolver a realização de tarefas específicas, muitas vezes sem a necessidade de integração contínua ou supervisão direta do contratante, a primeira implica um compromisso mais profundo. Postos de trabalho exigem a alocação física e gerencial de profissionais qualificados nas dependências do contratante ou em local designado, garantindo assim a imersão e a responsividade necessárias para a execução de serviços complexos e contínuos.

A alocação de mão de obra apresenta uma complexidade significativa, levando a Administração Pública Federal a promulgar normas específicas. O intuito é estabelecer diretrizes claras e objetivas para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta, especialmente aqueles que demandam dedicação exclusiva de mão de obra. Um exemplo notável desse esforço é a Instrução Normativa SEGES nº 5/2017, a qual delinea os parâmetros e as exigências essenciais para garantir que tais serviços atendam a padrões rigorosos de qualidade, eficiência e legalidade.

O subitem 1.2 do objeto em questão foi elaborado em estrita conformidade com esse normativo, sendo imperativo seguir suas diretrizes na formulação dos requisitos de qualificação técnica. Tal observância é decisiva dada a importância dos serviços delineados no Termo de Referência.

A complexidade do tema se reflete na abundância de decisões administrativas e jurisprudenciais emanadas dos tribunais de contas e outros órgãos de controle, que se debruçam sobre os mais variados aspectos da gestão de mão de obra em contratos administrativos. Tais decisões frequentemente abordam questões como a necessidade de supervisão e controle efetivos, a observância de normas trabalhistas e previdenciárias, e a adequação das práticas contratuais às necessidades específicas e estratégicas da Administração Pública.

Essa profusão de normativas, decisões e estudos não é mero acaso, mas sim o reconhecimento da relevância estratégica e dos desafios inerentes à contratação de serviços que envolvem mão de obra. A alocação adequada de profissionais não apenas impacta diretamente a qualidade e a eficácia dos serviços prestados, mas também afeta a gestão de recursos públicos e a satisfação das necessidades coletivas.



No caso em análise, a recorrente falhou em demonstrar, por meio de seus atestados, a gestão de mão de obra por meio de postos de trabalho conforme exigido. A mera execução de horas técnicas, mesmo em volume significativo, não supre essa lacuna, pois não atende aos preceitos de supervisão, continuidade e responsabilidade associados aos postos de trabalho. Essa deficiência não é apenas uma questão formal, mas reflete uma possível incapacidade da recorrente em aderir às metodologias de execução contratual que são essenciais para a prestação de serviços ao setor público.

Diante disso, a insistência da recorrente em contestar essa exigência ou sugerir equivalências com a execução de horas técnicas revela um descompasso com as normativas e as práticas administrativas consagradas. A administração pública, ao estipular tais requisitos, não buscava restringir a competitividade, mas assegurar que a empresa contratada possua infraestrutura organizacional e um compromisso com padrões de trabalho que estão em consonância com as altas exigências do serviço público.

A Administração, ao reafirmar a importância dos postos de trabalho e ao negar as tentativas de equiparar indevidamente este requisito com a execução de horas técnicas, não está apenas defendendo uma cláusula específica do edital. Está, acima de tudo, protegendo a integridade e a eficácia do serviço público, assegurando que a prestação de serviços ocorra em um regime que promova a responsabilidade, a qualidade e a continuidade essenciais para a gestão pública.

Diante disso, qualquer argumentação que busque relativizar ou subverter esses critérios deve ser vista não apenas com ceticismo, mas também como contrária aos princípios que norteiam as contratações públicas.

No tocante ao item 6.1.2.7 do edital, que exige comprovação de experiência em apoio técnico a contratos, convênios, parcerias e demais modalidades de gestão envolvendo organizações do terceiro setor, a recorrente falhou em demonstrar cabalmente a capacidade técnica necessária nessa área específica. Essa exigência não é trivial, refletindo a complexidade e os desafios intrínsecos à gestão eficaz e responsável de acordos que são vitais para a administração municipal e seus múltiplos *stakeholders*.

A gestão de contratos e parcerias com organizações do terceiro setor é um campo repleto de especificidades legais, técnicas e operacionais. A gerência desses acordos exige não apenas conhecimento aprofundado sobre legislação aplicável e melhores práticas de gestão, mas também habilidades especializadas para lidar com os



aspectos únicos que essas parcerias acarretam. Isso inclui a compreensão das dinâmicas de governança, a capacidade de monitorar e avaliar o desempenho e, crucialmente, a habilidade de identificar e mitigar riscos.

Ao considerar a alegação da recorrente de vasta experiência em consultoria em diversas áreas, é imperativo sublinhar que tal experiência, embora valiosa, não configura automaticamente a empresa como capaz de atender todas as demandas específicas de consultoria exigidas neste certame. A especialização em determinadas áreas de consultoria não se traduz em uma competência onicompreensiva que possa ser aplicada indiscriminadamente a todos os campos de trabalho.

Essa premissa é equivalente à noção de que um advogado especializado em uma determinada área do direito, por mais renomado e competente que seja em sua especialidade, não estaria necessariamente equipado para lidar com questões jurídicas de um campo totalmente diferente. Cada área de especialização, seja no direito, na consultoria ou em qualquer outra profissão, desenvolve um conjunto único de habilidades, conhecimentos e compreensões que são específicos ao seu domínio.

Portanto, enquanto a empresa recorrente pode ter demonstrado proficiência e resultados notáveis em algumas áreas de consultoria, isso não elimina a necessidade de demonstrar especificamente a capacidade e experiência relacionadas aos serviços exigidos neste projeto.

A administração, ao estruturar os critérios de habilitação técnica para este certame, priorizou especificamente a comprovação de experiência em serviços de consultoria para o terceiro setor como um dos requisitos mais críticos e indispensáveis. Dentro do vasto espectro de consultorias e serviços técnicos que a prefeitura poderia exigir, a escolha de focar nessa área não foi aleatória, mas sim uma decisão estratégica refletindo a importância e complexidade intrínseca à gestão e assessoria de entidades do terceiro setor.

As organizações do terceiro setor desempenham papéis cruciais em diversas áreas, incluindo assistência social, saúde, educação, meio ambiente, entre outras. A consultoria prestada para esse segmento, requer não só um conhecimento profundo das normativas e legislações específicas que regem o setor, mas também uma sensibilidade e habilidade para lidar com as particularidades e desafios únicos que caracterizam essas organizações. Isso inclui, mas não se limita a, questões de compliance, eficiência operacional, sustentabilidade financeira, gestão de parcerias, contratos e órgãos de controle.



Erros ou deficiências na consultoria a estas entidades não apenas falham em atender as necessidades do projeto, mas também podem ter repercussões severas, incluindo danos à reputação e eficácia das organizações envolvidas, além de potenciais consequências legais e regulatórias.

Portanto, a decisão de colocar essa área como um ponto focal e inegociável nos critérios de habilitação técnica não foi uma mera formalidade, mas uma medida deliberada para garantir que a administração pública, ao contratar serviços de consultoria, faça isso com a segurança de que o licitante escolhido esteja plenamente capaz de atender às exigências complexas e de alta responsabilidade impostas pelo trabalho com o terceiro setor.

Além do mais, ao rever os argumentos apresentados pela recorrente em sua defesa, percebe-se uma confusão em relação à aplicação e ao entendimento de princípios fundamentais. Esse tipo de equívoco, se não devidamente esclarecido e corrigido, tem o potencial de ser replicado nas análises e nas tomadas de decisão da empresa ao executar serviços críticos para a administração. Isso não é apenas preocupante do ponto de vista da conformidade legal e da eficácia administrativa, mas também indica um risco latente para a integridade e a estabilidade dos processos e políticas públicas.

Portanto, considerando a necessidade de proteger o interesse público e assegurar a mais alta qualidade na prestação de serviços, é imperativo que a administração se atenha rigorosamente aos critérios de habilitação técnica estabelecidos no edital. Esses critérios não são meros formalismos, mas sim salvaguardas essenciais que visam garantir que apenas empresas com as competências e experiências adequadas sejam encarregadas de tarefas tão fundamentais e delicadas. **Assim, a inabilitação da recorrente nesse aspecto específico reflete o compromisso da administração com a responsabilidade, a legalidade e a eficiência na gestão pública.**

IV- DA DECISÃO

Considerando o recurso administrativo interposto pela empresa Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda., no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 42/2023, após análise do conteúdo apresentado pela recorrente, e em observância ao Parecer GPG nº 06/PGM/2024, bem como dos documentos que instruem o processo licitatório e das normas editalícias, esta especializada decide em REJEITAR o mérito do recurso apresentado pelas razões de que a empresa não ter conseguido demonstrar adequadamente



a experiência necessária em áreas críticas conforme os critérios estabelecidos pelo edital.

Em particular, a Recorrente não apresentou evidências satisfatórias de sua capacidade em lidar com a Plataforma Channel ou tecnologias similares, uma exigência fundamental para a execução eficiente dos serviços licitados.

Além disso, a documentação fornecida falhou em comprovar a experiência requerida na gestão de postos de trabalho, um aspecto terminante para assegurar a entrega de serviços continuados e especializados em conformidade com as expectativas da administração pública.

A empresa também não demonstrou de maneira efetiva a experiência necessária em consultorias específicas relacionadas ao terceiro setor, uma área de especialização crítica para o projeto em questão.

Portanto, diante da ausência de comprovação satisfatória desses requisitos essenciais, mantemos a manifestação pela rejeição da habilitação técnica da Recorrente e instruímos a Comissão Permanente de Licitação que proceda com as etapas subsequentes do certame, adotando as medidas apropriadas para sua sequência, conforme a legislação e os regulamentos pertinentes.

Atenciosamente,

ASSINADO DIGITALMENTE
MARCUS WALDHELM DE MOURA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://seap-pro.gov.br/assinador-digital>



Marcus Waldhelm de Moura

Assessor

Mat. 106.043

De Acordo,

Leonardo de Oliveira Alves

Secretário de Planejamento, Orçamento e Fazenda

Mat. 106.014