

**BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S.A**

**PREGÃO BANDES ELETRÔNICO Nº 2018/010**

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

Descrevo abaixo, integralmente, a impugnação apresentada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES, ante ao Edital nº 2018/010.

“O Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES, Autarquia Federal, dotada de personalidade jurídica de direito público, é uma entidade consultiva, orientadora, disciplinadora e fiscalizadora do exercício da profissão do Administrador, em cumprimento a Lei nº 4.769/65, e seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.934/67.

Informamos que o Edital PP nº 010/2018 contém incorreção que impõe em sua imediata retificação, de modo a evitar que o processo licitatório prossiga com o caráter de ilegalidade, já que não foi exigido o registro das Empresas licitantes no CRA.

As empresas que prestam serviços de Desenvolvimento de Sistemas e Implantação de Programas Aplicativos, customizando e padronizando o Sistema às necessidades da Contratante, exploram atividades no campo de Organização, Sistemas e Métodos (OSM ou O&M), privativo do Administrador, segundo a Lei 4.769/65, portanto, solicitamos que conste no Edital as exigências de Registro da Licitante e Registro dos Atestados de Capacidade Técnica.

A atividade de Organização, Sistemas e Métodos pode ser definida como “uma atividade administrativa voltada para a obtenção da melhor produtividade possível dos Recursos Humanos - RH, Recursos Materiais - RM, e Recursos Tecnológicos - RT, através de técnicas científicas que envolvem os aspectos comportamentais e instrumentais, no ambiente interno ou externo da empresa”. Também vale lembrar que o desenvolvimento das atividades do Analista de Sistemas, CBO 2124-05, muito se assemelha com o Analista de OSM, pois envolve fortemente a aplicação de técnicas e métodos deste segmento da Administração, necessários para consecução dos serviços.

Para fins de explicação, segue abaixo algumas atividades de OSM utilizadas pelas Empresas e Profissionais especializados em venda e customização de Softwares de mecanização de processos:

- Estudo dos ciclos organizacionais;
- Análise das alternativas de ação para promover a maturidade organizacional;
- Estruturação das formas e necessidades de treinamento de pessoal visando o desenvolvimento;
- Análise de viabilidade econômica no desenvolvimento de sistemas;
- Elaboração de cronogramas físico/financeiro/pessoal para desenvolvimento;
- Definição e estruturação dos dados a nível operacional das informações transacionais;
- Definição e estruturação das atividades dos sistemas de informação para integração e planejamento das informações gerenciais;
- Definição e estruturação das informações visando proporcionar flexibilidade, adaptabilidade e respostas rápidas à tomada e ao apoio às decisões;
- Racionalização do trabalho;
- Definição da movimentação de documentos;
- Definição do Fluxo de decisões dos sistemas;
- Modificação dos métodos de trabalho;
- Municiação da empresa com Ferramentas de análise e gestão de Processos;
- Atualização de Técnicas de Administrativas e dos sistemas de trabalho;
- Entre outros.

O profissional do ramo de OSM objetiva o aprimoramento operacional por meio da análise e desenvolvimento de recursos tecnológicos, onde lhe cabe estudar e aplicar melhorias nos diversos fluxogramas e procedimentos das Organizações.

Procedendo à retificação, esta CPL estará obedecendo à citação do art. 30 da Lei 8.666/93, referente à documentação relativa à qualificação-técnica, que em seu Inciso I, expõe o “registro ou inscrição na entidade profissional competente” por parte das participantes da licitação, quando houver serviços a

serem realizados (atividade fim ou meio), cujo campo privativo seja de uma profissão regulamentada por lei. Como sugestão, segue anexo modelo de Qualificação Técnica.

A certificação dos Atestados de Capacidade Técnica tem como principal finalidade entregar, para a Administração Pública, licitantes comprovadamente capacitados e, para isso, o CRA-ES trabalha intensamente diligenciando por meio documental e por fiscalização presencial, visando certificar atestados referentes a serviços efetivamente prestados nos padrões contratados, dando garantia aos gestores públicos de que o prestador de serviço possui capacidade técnica para realizá-lo.

Para obtenção do Registro do Atestado de Capacidade Técnica no CRA-ES, são necessárias exigências que garantam a prestação dos serviços, evitando que empresas sem habilitações técnicas participem de certames munidas de atestados de capacidade técnica falsos.

Caso esta CPL constate algum indício que possa comprometer a correta prestação do serviço contratado, poderá solicitar o envolvimento do Conselho para cobrar a correção do fato, incluindo quando cabível a penalização dos envolvidos.

Portanto, sendo obrigatória e necessária a exigência de registro das licitantes e dos atestados deste Certame no CRA-ES, solicitamos a retificação do PP nº 010/2018 no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, para que seja procedida a alteração dos termos de qualificação técnica do Edital, em atendimento ao art.15 da Lei 4.769/65 conjugado com o art. 30 da Lei 8.666/93, sob pena de recurso do Conselho aos órgãos competentes.

Além disso, o CRA-ES se coloca à disposição dos órgãos licitantes por meio do e-mail [fiscalizacao01@craes.org.br](mailto:fiscalizacao01@craes.org.br) e telefone (27) 2121-0532, para no decorrer da execução do contrato de prestação de serviço de Administração, fazer as diligências necessárias para a apuração de desvios de conduta ética e técnica da contratada e do seu respectivo responsável técnico, proporcionando à contratante a manutenção da regular prestação do serviço.”

## **Análise**

Preliminarmente, verifica-se que o Edital, no item 5.2, faculta aos interessados no certame a apresentação de pedidos de esclarecimento ou impugnação, o que foi feito tempestivamente.

O Conselho Regional de Administração, em suma, invoca a necessidade de se exigir o registro do licitante e dos atestados deste no CRA como item de qualificação técnica.

Inicialmente, é de se registrar que o BANDES, por força da lei nº 13.303/16, elaborou e publicou seu Regulamento de Licitações e Contratos, de forma que as licitações e contratações efetuadas por esta Instituição são por ele regidas. Assim, não há que se fazer menção à Lei nº 8.666/93, por ser impossível seu uso neste tipo de contratação.

No caso em apreço, a presente licitação objetiva a contratação de pessoa jurídica especializada para fornecimento de “Sistema de Gestão de Recursos Humanos” e serviços de implantação, atualização, suporte técnico e manutenção.

De fato, não foi exigida pela área demandante a apresentação de registro da empresa licitante e dos atestados nos órgãos competentes. Entrementes, o documento que norteia exigência de qualificação técnica é o já citado Regulamento de Licitações e Contratos do Bandes, que estabelece o conteúdo que **poderá** constar como condição de qualificação técnica no instrumento convocatório. A escolha de algumas dentre todas as possibilidades contidas nos itens de qualificação técnica não constitui afronta a legislação, tendo em vista que o próprio Regulamento de Licitações e Contratos do Bandes permite tal liberalidade.

Ademais, é este o resultado do exercício da discricionariedade do gestor público, que objetiva o atendimento do interesse público, delineado nas suas finalidades institucionais. Assim, ao contrário do que foi mencionado na presente impugnação, haveria vício de ilegalidade se o edital exigisse documentação não prevista na lei, o que não ocorreu.

Além disso, exigir a comprovação suscitada importaria em restrição à competitividade, condição essencial para a validade do processo licitatório. Veja-se que a especificação do objeto da presente licitação se reporta à atuação de um Técnico em Administração apenas de maneira tangente, como descrito abaixo:

O “Sistema de Gestão de Recursos Humanos” deverá compreender:

- a) Sistema de Recursos Humanos, deve ser unificado e integrado de tecnologia e gestão, incluindo licenças de uso permanente do software que pode ser fornecido através de módulos que englobam cadastro de pessoas, folha de pagamento, benefícios, a usabilidade do eSocial, medicina e segurança do trabalho, na área de desenvolvimento de pessoas (processo avaliativo, plano de cargos e salários, plano de metas individuais, treinamento), controle de frequência. O sistema deve estar parametrizado para atender os acordos e convenções coletivas de trabalho, as legislações trabalhistas, previdenciária e de imposto de renda e outros inerentes às boas práticas de gestão de pessoas.
- b) Fornecimento de no mínimo 12 pontos de acesso operacional e 300 usuários (colaboradores, gestores, conselheiros, autônomos, estagiários e menor aprendiz), uso mínimo de 20 usuários simultâneos;
- c) Licenciamento de uso de Software;
- d) Serviços de Manutenção e Suporte pelo prazo de inicial de 12 meses, contados a partir do final da implantação definidos neste Edital, com a finalidade de atender às necessidades do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, doravante denominado de BANDES, em Vitória/ES, de acordo com a descrição detalhada e especificações técnicas contidas neste termo de referência e anexos.

Observem-se, também, os objetivos almejados com a presente licitação:

#### **OBJETIVOS DA CONTRATAÇÃO**

4.1. Buscamos adquirir um software unificado e integrado configurado dentro das recentes técnicas de gestão de pessoas, produzido por técnicas avançadas de engenharia de sistemas disponíveis no mercado e que esteja sendo utilizado por empresas nacionais e internacionais no território brasileiro, cuja aplicação foi construída por consultores e desenvolvedores especialistas em sistema de gestão e administração de recursos humanos, que deverá ser híbrido quanto a instalação, a parte do software que alcança a base de dados e o atendimento a fiscalização serão instalados nos servidores do BANDES e os demais como Portal de RH e gestores serão disponibilizados através da internet e com armazenamento na nuvem.

Tais tópicos evidenciam a extensão do objeto da presente licitação, restando evidente a intenção objetiva de ampliação da disputa, bem como a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para o Bandes. Assim, é possível que os interessados que preencham os requisitos estabelecidos no Instrumento Convocatório possam participar da licitação, quer sejam eles registrados no CRA ou em Conselhos Profissionais relacionados a outras profissões.

Resta claro, pois, que limitar a participação de empresas que não possuam registro ou atestados emitidos pelo CRA resultaria em evidente cerceio à participação de interessados que estejam devidamente habilitados a atuar nesse segmento.

Ademais, a atuação “assemelhada” do Analista de Sistemas com o Analista de OSM não justifica o certame seja dirigido à priorização do registro das empresas e de seus atestados de capacidade técnica no Conselho Regional de Administração. O acolhimento eventual de tal hipótese, além de implicar em direcionamento e consequente restrição à ampla participação, ainda poderia resultar em flagrante prejuízo aos objetivos da presente licitação, tudo isso ao arrepio da lei.

Estender a qualificação técnica para além das exigências supramencionadas, além de limitar a participação dos licitantes capacitados e atuantes na prestação fornecimento de “Sistema de Gestão de Recursos Humanos” e eventualmente não registrados no CRA, ainda poderia resultar em evidente risco ao objetivo delineado na presente licitação, por restringir o caráter competitivo da disputa.

Dessa forma, importa considerar que o registro não se constitui em requisito fundamental, pois não há subsunção à lei.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou reiteradamente acerca do assunto, determinando que a Administração evite incluir em editais de licitações de prestação de serviços condições restritivas da participação de possíveis interessados, como expresso no Acórdão 1.841/2011-Plenário:

Relatório: (...) Os órgãos da Administração devem se abster de exigir a inscrição do licitante e o registro de atestados de capacitação técnica e profissional em área incompatível com o objeto da licitação, por falta de amparo legal (Peça 9, p. 2, item 5.3). Nesse sentido, é indevida a exigência de registro no Conselho Regional de Administração dos atestados de capacidade técnica apresentados pelo licitante referente a atividades de informática, conforme jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.3972007-TCU-Plenário e 2.095/2005-TCUPlenário). (...)

Também não concordamos com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrador. Na verdade, entende-se que, se há algum profissional da licitante que deveria ser registrado no CRA, este seria o responsável pelo setor de seleção e recrutamento dos funcionários da empresa. No entanto, fazer tal exigência no edital poderia ser considerado como ingerência da administração na esfera do próprio particular.

Diferente seria a situação na qual o ente público decidisse contratar uma empresa especializada em recrutar estagiários para trabalhar nas dependências do próprio ente, de modo que o objeto do ajuste, em função da sua própria natureza, exigiria expertise em administração de recursos humanos e em gestão de pessoas, já que a futura contratada seria responsável pela seleção dos estagiários. Nesse caso, restaria claramente caracterizada a necessidade de que a empresa estivesse inscrita na entidade profissional competente e que o responsável pela prestação do serviço detivesse as referidas competências, que, por sua vez, se enquadrariam no campo de atuação do administrador, tornando, assim, plausível a exigência de atestado devidamente registrado no CRA.

Assim sendo, o raciocínio adotado pelo CRA poderia ser aplicável se o objeto da avença requeresse, de maneira predominante, a execução de atividades que se enquadram no rol de atribuições estabelecidas no art. 2º, alíneas 'a' e 'b', da Lei 4.769/1965. (...)

Voto: (...) O fato de os serviços licitados pela administração, quaisquer que sejam, necessitem de alguma forma de gestão, de administração do pessoal encarregado de realizá-lo, de administração de equipamentos e materiais, etc., como por exemplo execução de obras ou de instalação de equipamentos, não faz com que necessitem ser registrados nos conselhos de administração, sob pena de quaisquer serviços a serem licitados necessitem de tais registros, o que foge, a meu ver, da intenção da lei. (Grifo nosso).

Veja-se a orientação da Consultoria Zênite, nesse mesmo sentido:

De todo modo, inclina-se a entender que não é obrigatória a inscrição das empresas no Conselho Regional de Administração – CRA, cuja atividade-fim não está relacionada com aquelas atividades típicas de administração, previstas no art. 2º da Lei nº 4.769/65 e no art. 3º do Decreto nº 61.934/67. Tal diretriz, nos moldes já expendidos, é também seguida nas manifestações mais recentes do Tribunal de Contas da União e daquelas exaradas pelo Poder Judiciário

Segundo essa linha de raciocínio, é possível concluir, como regra, que não seria pertinente a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam prestação de serviços terceirizados, na medida em que a atividade-fim de tais empresas não se relaciona diretamente com ações de administração.

Por fim, cabe salientar que o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que, nas licitações, somente se pode fazer exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada. Assim, as exigências técnicas incorporadas ao Edital de Pregão Eletrônico nº 2018/008 respeitam e contemplam o conteúdo almejado na contratação.

## **Decisão**

Por tais razões INDEFIRO a impugnação apresentada, mantendo as previsões referentes à qualificação técnica estabelecidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 2018/010.

Vitória, 28 de Novembro de 2018.

Andressa Maria Gujansky Santana dos Santos  
Pregoeira