



Ministério da Educação
Subsecretaria de Assuntos Administrativos
Coordenação Geral de Compras e Contratos
Coordenação de Compras

Processo n.º 23000.014204/2012-75

Assunto: Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico SRP nº 6/2013

Senhor Coordenador-Geral,

Trata-se de peça impugnatória impetrada por empresa interessada no Certame, doravante denominada impugnante, apresentaram em 1º de março/2013, via *e-mail*, impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 6/2013, cujo objeto é a seleção de proposta pelo Sistema de Registro de Preços para contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviço continuado de Apoio à Gestão e Melhoria de Processo de Negócios do Ministério da Educação – MEC, como ÓRGÃO GERENCIADOR, e demais órgãos participantes, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital.

1 – DA SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DAS IMPUGNANTES

A Impugnante apresenta impugnação que envolve vários aspectos do Edital. Abaixo transcrevemos a síntese das impugnações, que podem ser conferidas na íntegra nos autos do Processo:

- 1) Do equívoco na Configuração do objeto como sendo de prestação continuada

O objeto não se enquadra como de execução continuada, pois suas atividades não impõem conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. (...)

(...)

Ocorre que, apesar de a prática de processos de negócio ser caracterizada como um ciclo de vida contínuo, as tarefas/atividades (planejamento; análise; desenho e modelagem; implementação; monitoramento; refinamento) a cargo da Contratada não tem o perfil de atividades de execução continuada; justamente porque, uma vez cumpridas essas etapas/atividades – que tem por objeto um processo – a Contratada não mais voltará a fazer o mesmo e exato trabalho nos mesmos processos; isto se dá pelo fato de que a necessidades do MEC e das demais entidades participantes, a serem atendidas por esta contratação, não se revestem de PERMANÊNCIA E CONTINUIDADE, visto que, como o próprio edital prescreve, podem ou não ser demandadas por seus possíveis Contratantes (item 18.1 do Termo de Referência). (...)

(...)

PEDIDO: Exclusão, de qualquer referência no edital e no processo administrativo que lhe deu origem, da caracterização do objeto como sendo de prestação continuada.

2) DA UTILIZAÇÃO DO DECRETO 3931/2001 COMO REGULAMENTO BASE DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Ocorre que a entidade promotora do certame, o MEC, utiliza-se de dispositivo do Decreto nº 3931/2001; o qual foi integralmente revogado pelo Decreto nº 7892/2013; ocasionando inadequações e conflitos; dentre outros o que dispões o item 2.3 e subitem 2.3.1.

PEDIDO: Revisão das disposições editalícias, adequando-as ao novo regulamento.

3) DA EXIGÊNCIA DE PROFISSIONAL DETENTOR DE CERTIFICAÇÃO CBPP

(...)

Entendemos ilegal a exigência da certificação CBPP pelo s seguintes motivos:

a) Tal certificação não é necessária à garantia do cumprimento das obrigações estabelecidas no edital em comento, podendo (tais atividades) ser desempenhadas por profissionais e instituições experientes; constituindo tal exigência, violação a preceito constitucional – inc. XXI do art. 37 da CF/88;

b) Tal exigência constitui ainda violação ao preceito constitucional (inc. XX do art. 5º da CF/88, vez que, para se conseguir tal certificação deve o profissional se associar à entidade específica – a ABPMP;

c) Soma-se a isso o fato de que existem no mercado, diversas certificações que se prestam ao mesmo escopo de competências, como é o caso da certificação oficial OMG – Certified Expert in BPM (OCEB™), não se justificando tal preferência.

PEDIDO: Impugna-se o presente edital, requerendo-se a retificação de referidos dispositivos a fim de se reparar os vícios neles contidos.

4) DA EXIGÊNCIA DE METODOLOGIA ESPECÍFICA EM PREGÃO E EXIGÊNCIA DE QUE OS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA SE REFIRAM A SERVIÇOS EXECUTADOS NOS ÚLTIMOS 3 ANOS.

(...)

Alega o MEC que os atestados de capacidade técnica – contrariando a LGL em seu art. 30 §5º e ampla jurisprudência do TCU – somente serão considerados se os serviços neles descritos tiverem sido realizados sob a égide da metodologia CBOOK, cujo manual fora divulgado ao mercado em 2009. Ocorre que, ao justificar tal exigência, o que se fez através do item 26.4.1 do Termo de Referência, o MEC fere a lei e faz exigência completamente desarrazoada.

(...)

PEDIDO: tendo em vista as disposições legais e doutrina pacífica, sugerimos que o MEC retire a exigência de metodologia ou realize esta licitação utilizando-se de modalidades da Lei 8666/1993.

5) DA EXIGÊNCIA DESPROVIDA DE RAZOABILIDADE RELATIVA À COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL DO LICITANTE.

Não obstante o edital traga uma “previsão”, via UST, do quantitativo de horas – item 11.5 do Termo de Referência – a ser demandado pelos órgãos interessados, o item 23.1 do edital estabelece que o prazo para execução do serviço será definido no planejamento de acordo com cada projeto a ser executado. Estamos diante de uma inconsistência: o edital exige no mínimo 15.000 horas de prestação de serviços similares, mas a sistemática nele prevista – item 23.1 – prevê que esse quantitativo somente será conhecido na fase de planejamento de cada projeto!

(...)

Estamos aqui diante de mais um equívoco: não é possível estimar com mínima margem de segurança o quantitativo de horas de Consultoria necessárias à execução dos possíveis contratos que advirão dessa licitação! O item 13.1 do edital evidencia o marco para “início oficial da prestação de serviços”, mas não estabelece quanto tempo cada atividade demandará; logo, não se consegue chegar a uma quantidade minimamente segura, justamente pelo fato de que o edital não conta com peça fundamental: o cronograma físico-financeiro de desembolso (inc. II do art. 21 do Decreto 3.555/00)

Sendo assim, e obedecendo a preceito constitucional que prevê que as exigências para qualificação técnica (art. 37, inc. XXI) devem ser mínimas e limitadas ao estritamente necessário à garantia do cumprimento das obrigações, não é demais concluir que estamos diante de exigência totalmente desprovida de fundamento! Como o MEC chegou a esse quantitativo? Lembremo-nos de que estamos diante de exigência restritiva, portanto, de motivação obrigatória pela Administração! Onde está a comprovação segura de que serão demandadas, ao menos, 30.000 horas de consultoria em processos?

PEDIDO: Tendo em vista os argumentos aqui apresentados, sugerimos que seja revista a exigência de quantitativo de horas de consultoria no objeto do edital.

2 – DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS POR ESTA PREGOEIRA

Por tratar-se de assunto referente às especificações técnicas do serviço objeto deste Pregão, esta Pregoeira encaminhou cópia da Impugnação à Diretoria de Tecnologia da Informação – CGI/DTI, por meio do Memorando nº 59/2013 CCC/CGCC/SAA/SE/MEC, de 1º de março de 2013, solicitando manifestação daquela Diretoria sobre o pleito, e que nos fornecesse subsídio visando o encaminhamento do documento de resposta a demandante.

3 – DAS JUSTIFICATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO

Em função da solicitação da Pregoeira, a área técnica emitiu o seguinte pronunciamento:

A impugnação versa sobre os seguintes pontos: Objeto do certame estar enquadrado como serviço continuado; da utilização do Decreto nº 3.931/2001 em detrimento do Decreto nº 7.892/2013; da exigência da Certificação CBPP; da exigência de metodologia específica em pregão e do lapso temporal para a exigência dos atestados de capacidade técnica e da exigência de qualificação Técnico-operacional do licitante, nos termos seguintes:

1- Do equívoco da configuração do objeto como sendo de prestação continuada:

Em relação ao Objeto do certame estar enquadrado como serviço continuado cumpre-nos informar que a própria natureza do serviço em tela o coloca em tal condição.

Ao tentar descaracterizar o objeto do certame a impugnante se pauta em argumentos desarrazoados de que “uma vez cumpridas as etapas/atividades [...] a Contratada não mais voltará a fazer o mesmo e exato trabalho nos mesmos processos”, ora, o caráter continuado do serviço não se pauta em apenas um processo ou uma atividade ou uma etapa, seu caráter continuado tem por base a melhoria contínua nos processos, com vistas a dar suporte à automação de rotinas e melhorar a qualidade dos serviços executados.

Ademais a própria definição dada pelo Guia de Gestão de Processos do Governo é de Ciclo de Vida Contínuo (processo) de atividades integradas, onde a gestão de processos, alinhando

às diretrizes de gestão e ao Guia de Gestão de Processos do Governo, tem por objetivo a excelência na prestação dos serviços públicos à sociedade, com foco na contínua melhoria nos serviços prestados.

Segundo TC-004.587/2006-7,p.4 a necessidade da contratação é pressuposto de validade de todo ajuste no âmbito do direito administrativo, dado o princípio da indisponibilidade do interesse público [...]. O serviço de natureza continuada a que se refere o art.57, II, da lei n. 8666/93 é o que se contrapõe ao de demanda eventual, esporádica e não ao de requisição indispensável. É, em suma, aquele cuja contratação não pode ser adiada face à necessidade permanente da administração.

Tendo em vista as diretrizes do governo federal quanto à transparência (Lei de Acesso a Informação, Lei 12527/2011) e a celeridade dos programas para atendimento das demandas sociais, a gestão de processos vem para corroborar na eficiência da gestão pública sendo suas etapas imprescindíveis para o aprimoramento contínuo dos serviços públicos.

Desta forma, todos os pontos necessários para o mapeamento de processos, como a questão da maturidade do órgão/instituição, a existência ou não de um escritório de processos, os produtos gerados pelo MEC e pelos Órgãos Participantes, além da complexidade dos processos a serem mapeados ou remodelados, e pela própria definição do guia CBOK, sustentam ainda mais a natureza contínua dos serviços a serem contratados neste registro de preços.

*Outro ponto que deve-se ressaltar é que o presente Pregão Eletrônico é um Sistema de Registro de Preços, ou seja, tem por definição ser um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, aquisição ou locação de bens, **para contratações futuras**, realizado por meio de licitação, em que as empresas licitantes disponibilizam os bens e serviços a preços e prazos registrados em ata específica onde a **aquisição ou contratação é feita quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram a Ata.***

Entre as características que define o SRP está o inciso IV do Decreto nº 3.931/2001 que reza que “quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração deve ser dada preferência ao

sistema de registro de preços”. Vislumbra-se no caso em comento que além das demandas já previstas podem surgir novas demandas em decorrência dos serviços executados durante a validade da Ata.

Mais uma vez não assiste razão ao impugnante a descaracterização “DE PERMANÊNCIA E CONTINUIDADE” apenas pelo fato das demandas serem ou não executadas pelos contratantes, afinal a contratação por SRP é de caráter subjetivo.

Desta forma tal exigência é totalmente pertinente, motivo pelo qual não assiste razão a impugnante no seu pleito.

2- Da utilização do Decreto nº 3.931/2001 como regulamento base das disposições relativas ao Sistema de Registro de Preços:

Cumpre-nos informar que na data da publicação do Edital nº 06/2013 em 21/02/2013, ainda estava em vigor o Decreto 3.931/2001.

Não há, portanto, necessidade de proceder ajustes no Edital.

3- Da exigência de profissional detentor de Certificação CBPP:

Hoje, os órgãos e entidades federais atuam seguindo as regras e diretrizes do Guia de Gestão de Processos de Governo (Maio,2011) – Gespública ([Decreto Nº 5.378 de 23 de Fevereiro de 2005.](#)) , que referencia no que tange a Gestão de Processos, todo o Ciclo de Gerenciamento de Processos do CBOOK (item 2.2.1) e solicita inclusive que para Contratação de Serviços de Modelagem de Processos o edital esteja alinhado a este Guia (item 3) conforme item 4.4 do Termo de Referência.

A certificação CBPP é um programa de certificação e formação padronizado mundialmente habilitando o profissional para executar o gerenciamento de processos, sendo a única com base nos princípios e práticas definidos pelo Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento da ABPMP, o BPM CBOOK que é a base metodológica e técnica do Termo de Referência, que está aderente as diretrizes definidas no Guia de Gestão de Processos de Governo do Gespública (Maio,2011).

4- Da exigência de metodologia específica em pregão e exigência de que os atestados de capacidade técnica se refiram a serviços executados nos últimos 3 anos:

Inicialmente, vale ressaltar que a metodologia adotada teve por base o manual do GesPública que é todo desenvolvido nas diretrizes estabelecidas pelo CBOK.

Ademais, o GesPública considera que “objeto com padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por meio de especificações usuais no mercado, ou seja, podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizados no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas ou não, a modelagem de processos deve ser classificada com um serviço comum. Assim, deve ser adquirida por meio de Pregão, preferencialmente na forma eletrônica”.

O Egrégio Tribunal de Contas da União - TCU em seu Acórdão 492/2006 esclarece sobre a questão de bens e serviços comuns, segundo Marçal Justen Filho que aponta dois requisitos necessários para se caracterizar como comum um bem ou serviço:

“..O bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens e serviços tais como disponíveis no mercado” (in comentário à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, Editora Dialética, 4ª edição, 2005, p.26).

A contratação pretendida se baliza em bens e serviços disponíveis no mercado. O próprio MPOG fundamenta as orientações para implementação da gestão de processos no uso da notação BPMN (padrão definido pelo Governo Federal quanto à modelagem de processos).

O outro requisito, complementar ao primeiro segundo o autor : “se configura quando são predeterminados, de modo objetivo e uniforme, a qualidade e os atributos essenciais de um bem ou serviço”, podendo decorrer “de regras técnicas formalmente adotadas por entidades especializadas (em especial, a ABNT) ou também pode ser gerada por procedimentos internos à própria Administração, em que se estabeleçam padrões de identidade de certos objetos aptos à satisfação das necessidades estatais”.

Outro ponto levantado pela impugnante foi em relação ao lapso temporal exigido para comprovação da capacidade técnica da empresa, conforme explanado no Termo de Referência item 26.4.1, tal exigência decorre do fato de que o catálogo de referência da metodologia exigida nesta contratação entrou no mercado em 2009.

Mais uma vez não assiste razão as alegações aduzidas pela impugnante.

5- Da exigência desprovida de razoabilidade relativa a comprovação da qualificação técnico-operacional do licitante:

As exigências técnicas e a quantidade de horas solicitadas nos atestados são justificáveis em razão do ambiente estrutural e organizacional do MEC e dos Órgãos Participantes. O quantitativo exigido representa apenas 15% (quinze por cento) do total estimado, portanto está bem aquém do percentual máximo permitido, assim, considera-se a exigência razoável e plenamente compatível com características e prazos para demonstrar a capacidade do futuro fornecedor em prestar a integralidade dos serviços, nos termos do Inciso II, art. 30 da Lei 8.666/93, não restringido, deste modo, a competitividade do certame.

4 – CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, e com base nas razões apresentadas pela Diretoria de Tecnologia da Informação, submetemos a presente Peça, bem como os demais documentos relativos, ao conhecimento de Vossa Senhoria, sugerindo o acolhimento da impugnação, por ser **TEMPESTIVA**, para, no mérito, decidir pelo **INDEFERIMENTO**, da impugnação apresentada, mantendo todas as condições presentes no Edital, conforme parecer da área técnica, nos termos acima propostos.

Brasília, 04 de março de 2013.

Milena Lins Fernandes Soares
Pregoeira

1. De acordo.
2. À Subsecretaria de Assuntos Administrativos/Gabinete, conforme proposto.

Brasília, 04 de março de 2013.

ROGÉRIO GUIMARÃES

Coordenador Geral de Compras e Contratos

1. De acordo.
2. Decido pelo INDEFERIMENTO da Impugnação, nos termos das razões apresentadas pela DTI por meio do expediente anexo aos autos.
3. Comunique-se a impugnante a decisão tomada, bem torne público no site do MEC e no COMPRASNET.

Brasília, 04 de março de 2013.

ANTONIO LEONEL CUNHA

Subsecretário de Assuntos Administrativos