

Decisão de Pregoeiro nº 002/2017-SLC/ANEEL

Em 17 de março de 2017.

Processo: 48500.000664/2017-11  
Licitação: Pregão Eletrônico nº 003/2017  
Assunto: **Análise da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL apresentada pelo fornecedor ZOOM AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO E PESQUISAS LTDA - EPP.**

## I – DOS FATOS

1. A empresa ZOOM AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO E PESQUISAS LTDA - EPP enviou sua impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 003/2017, em 15 de março de 2017.

2. A impugnante questiona basicamente o fato do Pregão Eletrônico n. 03.2017, trazer na cláusula 9.5.1 de qualificação técnica, conteúdo que, no seu entender tem restritivo a sua participação. Solicita em seu pedido dispositivo que o Edital seja reformulado com a alteração das cláusulas 9.5.1.2 e 9.5.1.3 do Edital, no sentido de que as empresas comprovem pelo menos um mínimo de 40% do objeto em 3 ou mais municípios por estado.

3. Os pontos argumentativos da impugnante para o pedido são, em suma:

- As exigências de qualificação técnica – **atestado de capacidade técnica operacional** servem para analisar a experiência anterior da empresa, analisando sua habilidade de agrupar pessoas, bens e recursos, onde se atribui um conjunto indispensável à organização necessária ao desempenho satisfatório de atividade.
- Que “os quantitativos mínimos, a parte final do inc. I do § 1º do art. 30, Lei 8.666/93 veda a exigência exclusivamente à capacitação técnico-profissional, proibindo a experiência anterior dos profissionais seja restringida através de quantitativos, de modo que essa disciplina não se estende a capacidade técnico - operacional, mesmo porque, conforme exposto, referida exigência não possui respaldo legal, mas sim jurisprudencial e doutrinário”, citando o Acórdão 1.891/2006, Plenário, do Tribunal de Contas da União.
- A exigência do Edital de que as participantes comprovem que já executaram em contratos anteriores o mínimo equivalente a 12.463 questionários, o que corresponde a 50% do objeto licitado, não tem respaldo jurídico da forma como foi exigida. Isso porque as empresas que comprovem a prestação de serviços similar ao objeto do edital, no percentual de 40% também estão aptas, no entender da impugnante, a executar o futuro contrato.
- “A exigência de critérios subjetivos caracteriza a violação ao princípio da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, pois impede a participação de empresas que possuem potencial para executar o objeto.”
- Mencionam a Súmula 263 do TCU que dispõe de: “Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e

48535.001039/2017-00

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.”

- No entender da impugnante, uma empresa que executou 10.000 questionários, possui ampla capacidade técnica de executar 12.463 entrevistas, bem como 100% dos questionários exigidos no Edital.
- No que tange “a ressalva quanto ao número de municípios por estado é questionável, pois isto pode estar relacionado a aspectos metodológicos. A título de exemplo uma empresa que executou um projeto em todos os estados brasileiros, em até 3 municípios por estado, também estaria apta a executar entrevistas em 4 ou mais municípios por estado. Neste caso, trata-se da metodologia adotada na concepção do plano amostral e distribuição das entrevistas e não da limitação de capacidade operacional.”

## II – DA ANÁLISE

4. Ao apontar uma pretensa desarrazoabilidade das subcláusulas 9.5.1.2 e 9.5.1.3, a impugnante olvida-se de que os atestados de capacidade técnicas devem demonstrar *desempenho de atividade anterior pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação*. Essa é a determinação constante do inciso II do artigo 30 da Lei n. 8.666/93.

5. O objeto do certame refere-se à prestação de serviços especializados de pesquisa de opinião, para realização da 18ª pesquisa de satisfação do consumidor residencial, de âmbito nacional, visando instruir o cálculo do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC 2017.

6. A contratada deverá aplicar um total de 24.926 questionários, num total de 584 municípios (conforme Tabela 4.2 do Anexo I do Edital), distribuídos em todos os estados da federação. O prazo para a realização do serviço de pesquisa de campo e entrega dos questionários é de 75 dias. Além disso, há de se ressaltar que a especificidade dos questionários, os filtros aplicados e a quantidade de questões a serem respondidas.

7. Vê-se por essas características que se trata de um serviço que demanda da empresa uma experiência no planejamento, logística e execução de projeto de grande porte e abrangência. Ressalte-se ainda a importância desse serviço para as atividades finalísticas da ANEEL.

8. Observando os quantitativos envolvidos na execução do serviço licitado e fazendo cotejo com as exigências trazidas na cláusula impugnada, é possível perceber que não existe desproporcionalidade ou excesso nos critérios estabelecidos, senão vejamos:

9.5.1 *Atestado(s) ou Declaração(ões) de Capacidade Técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante executou, satisfatoriamente, atividades relativas à coordenação e realização de pesquisa, em prazos compatíveis com o objeto a ser contratado, e com as seguintes características:*

9.5.1.1 *Por meio de entrevista presencial domiciliar, utilizando questionário eletrônico, com o uso de equipamentos eletrônicos portáteis capazes de fazer o registro eletrônico dos dados e coletar as coordenadas do local via GPS;*

9.5.1.2 *De âmbito nacional, com entrevistas realizadas em, no mínimo, 2 (dois) estados por região geográfica da federação, e 4 (quatro) municípios por estado; e*

9.5.1.3 *Com a aplicação de, no mínimo, 12.463 (doze mil quatrocentos e sessenta e três) questionários, correspondendo a 50% do objeto desta licitação. (grifo nosso)*

Fl. 3 da Decisão de Pregoeiro nº 002/2017-SLC/ANEEL, de 17/3/2017.

9. Notemos que, no tocante a cláusula 9.5.1.3, foi estipulado um quantitativo equivalente a 50% do total de questionários, esse percentual foi estabelecido com base **no critério objetivo** estipulado pelo Tribunal de Contas da União como patamar aceitável ao tratar da leitura do artigo 30, II da Lei n. 8.666/93, uma vez que, a rigor, a letra da lei é taxativa ao indicar “*comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação*”.

10. Vejamos o entendimento do TCU no Acórdão n. 244/2015 – Plenário:

Item 28.2.2. fixação de quantitativos mínimos de serviços, para efeito de comprovação da capacidade técnico-operacional, em valores idênticos aos quantitativo totais previstos no orçamento base para execução desses serviços, em desacordo com a jurisprudência dessa Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004 e 2383/2007, todos do TCU-Plenário, a qual estabelece, como regra, o teto de 50%, devidamente justificado;

11. Tanto é razoável solicitar 50% do quantitativo do objeto licitado que as normas específicas absorveram tal parâmetro, conforme podemos observar no artigo 19, VII, § 7º da Instrução Normativa nº 02/08 do Ministério do Planejamento, que dispõe da contratação de serviços pela Administração Pública Federal:

§7º na contratação de serviços continuados com mais de 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% do número de postos de trabalho a serem contratados:

12. Sobre a cláusula 9.5.1.2, ao questionar a exigência de 4 municípios por estado abrangidos pelas entrevistas, a impugnante não percebe que a razoabilidade é até mais notória, uma vez que do universo de 584 municípios abrangidos no escopo do objeto licitado, a cláusula somente exige que se comprove 4 municípios por estado, sem sequer fazer restrição de distância entre eles. Para atender tal critério bastaria, pois que a licitante comprovasse a execução de pesquisa em municípios vizinhos.

13. A área demandante da contratação justificou a cláusula de qualificação técnica impugnada indicando que o critério utilizado foi objetivo, qual seja o parâmetro de 50% do quantitativo do objeto licitado:

Sobre o assunto, informamos que os subitens impugnados, constantes da **qualificação técnica** do Edital do Pregão nº 03/2017-ANEEL, são indispensáveis ao processo de habilitação dos provedores para o serviço que ora se pretende contratar. A rigor, considerando a abrangência e a complexidade deste objeto, o limite de 50% determinado por jurisprudências do Tribunal de Contas da União, sobre as exigências de habilitação, já maximiza os riscos em relação à avaliação da capacidade técnica das empresas licitantes.

Ressalte-se que o objeto a ser contratado prevê a aplicação de aproximadamente 25 mil questionários em mais de 500 municípios, num prazo máximo de 75 dias, com a necessidade de gerenciamento on-line do serviço via plataforma computacional, gestão de recursos humanos e controle simultâneo dos agentes em campo. No período de pico da pesquisa a empresa contratada, para realização da pesquisa, chega a aplicar mais de 500 questionários por dia. Além disso, as empresas licitantes precisam demonstrar a aptidão técnica para execução dos serviços de forma clara, objetiva e aderente ao objeto contratado – compatível em características, quantidades e prazos.

Nota-se que as exigências são mínimas e aderentes ao objeto contratado, em consonância com o disposto no Art. 30 da Lei de Licitações. Ademais, tais exigências sempre foram introduzidas nos instrumentos convocatórios anteriores, sem frustrar o caráter competitivo do certame.

14. Quanto a questão da pretensa restrição a competitividade, importante trazer novamente o posicionamento externado em decisão do Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

“57. O certo é que o princípio que refuta a restrição ao caráter competitivo não é absoluto, representando essencialmente a expressão sintetizada de uma orientação vista em caráter de

generalidade, a admitir, por óbvio, excepcionalidades que sejam conduzidas por circunstâncias ensejadoras de determinada feição fora do comum.

58. A propósito, ao interpretar a norma que veda a imposição de restrições ao caráter competitivo nos atos de convocação (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93), Marçal Justen Filho sustenta que “o dispositivo não significa vedação a cláusulas restritivas da participação”, ponderando que ele “não impede a previsão de exigências rigorosas, nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas” (in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 3ª ed. Aide Editora, 1994, p. 36).

59. Ainda de acordo com o renomado administrativista, a lei veda, na verdade, é “cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares”. Segundo o autor, “se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão” (obra citada, p. 36).

60. É dizer, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Assim, o que importa saber é se a restrição é desproporcional às necessidades da Administração, ou seja, se ela atende ou não ao interesse público, este considerado sempre indisponível.” (**Acórdão 3274/2011 – Plenário – Valmir Campelo**)

15. Cabe registrar também que deve prevalecer o interesse público na contratação; dessa forma, a ANEEL estabeleceu critérios mínimos de qualificação técnica operacional pautados na lei e na orientação do TCU para garantir uma maior segurança à contratação, resguardando a ampla competição e isonomia, não a todo e qualquer interessado, mas, sim, aos fornecedores que efetivamente dispõem de condições para executar o objeto licitado.

16. A capacidade técnica operacional em processo licitatório deve ser apurada levando em conta o objeto da licitação e não as cláusulas de exigências estipuladas, como fez a impugnante, ao comparar o percentual de 40% do objeto licitado com o quantitativo mínimo indicado na cláusula de qualificação técnica. Ora, pelo raciocínio da impugnante, que faz 10.000 questionários, faz 12.000, mas será que faria 24.000? Repito que o quantitativo de 12.463 entrevistas já foi estabelecido como parâmetro mínimo pela administração.

17. Pelo exposto, considerando que a cláusula de qualificação técnica traz exigências pertinentes apenas aos aspectos de maior relevância para a contratação, e considerando o já exposto sobre o critério utilizado para definir quantitativos mínimos, entendo que a cláusula impugnada está em consonância com legislação e recomendações vigentes para as licitações públicas.

### III – DO DIREITO

18. A impugnação foi apresentada no prazo previsto nos termos do art. 18 do Decreto Federal nº 5.450/05.

### IV – DA DECISÃO

19. Desta forma, admito a impugnação apresentada pela ZOOM AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO E PESQUISAS LTDA - EPP, contudo as razões apresentadas não se mostram capazes de alterar o conteúdo do Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2017, pelo que NEGOU PROVIMENTO à impugnação.

**ANGELICA LUISA PINTO NOGUEIRA PINHEIRO**  
Pregoeira