



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

REFERÊNCIA: EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2022

Trata-se de impugnação, interposta pela empresa: **3P BRASIL CONSULTORIA E PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PARTICIPAÇÕES S.A.**, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda sob o nº 01.259.348/0001-60, com sede localizada na Avenida Yojiro Takaoka nº 4.384 – 5º andar – Sala 507 – Shopping Alphaville – Santana da Parnaíba – SP CEP. 06541-038, **por intermédio de representante legal, Sr. Mario Carvalho Gardenali**, com fundamento no art. 41, § 1º da Lei 8.666/93.

DAS PRELIMINARES

A Impugnação, de Ordem Técnica, foi interposta tempestivamente pela empresa qualificada na peça exordial, doravante denominada IMPUGNANTE, em desfavor dos termos do Edital de Concorrência Pública nº 01/2022 – do tipo MENOR PREÇO, cujo objeto é a **PRESTAÇÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO EM UNIDADES POUPA TEMPO, INCLUINDO PLATAFORMA DE SERVIÇOS DIGITAIS**.

DAS ALEGAÇÕES DO IMPUGNANTE

Em linhas gerais, sob alegação da existência de pontos ou condições, no Instrumento Convocatório, e em seus Anexos, que estão em desacordo com os princípios constitucionais e legais inerentes as contratações públicas, inclusive com o patente direcionamento da concorrência pública a determinado grupo de empresas, mediante a inclusão de cláusulas restritivas a competitividade entre empresas do ramo, a saber:

- 1) Inexistência, de justificativa para licitar, em apenas um único lote, a contratação de prestação de serviços, vinculada ao fornecimento de plataforma digital. Na forma **do item 3 do Anexo I – Caderno de Especificações Técnicas**, a CONTRATANTE tenta criar justificativa para tal decisão, que não se mostra plausível ao satisfatório atendimento do objeto. Neste instrumento convocatório a CONTRATANTE exige que, a empresa em condição de participar do certame, tenha expertise em desenvolvimento de software, haja vista que o objeto atrela a prestação dos serviços de atendimento ao cidadão à disponibilização de plataforma digital (banco de dados), com extensas especificações técnicas. Não há no mercado nacional empresa de terceirização de mão de obra que possua expertise em criar/desenvolver sua própria plataforma

digital. O entendimento é o de que o objeto fosse parcelado, em mais de um lote, para permitir maior competitividade.

- 2) Reunião de 20 pontos de atendimento do Poupa Tempo, em diversas localidades, em apenas um Lote. O entendimento é o de que estes 20 pontos fossem divididos em vários lotes, para incentivar a concorrência, com regras para que a mesma empresa, ou empresa em regime de consórcio, pudessem participar em mais de um lote. Tornaria mais célere o processo de implantação das Unidades de Atendimento, diminuindo o risco de atraso, por parte da CONTRATANTE, em disponibilizar ao cidadão, os serviços a serem prestados.
- 3) Exigência de comprovação de qualificação técnica que frustra o caráter competitivo do certame, a exemplo do exigido no subitem 6.6, alínea “b” do Edital – Exigência de experiência anterior em Desenvolvimento de Projetos Executivos de Engenharia.
- 4) Exigência de Comprovação de Atendimento em, no mínimo, 300 postos, referentes ao subitem 6.6, alínea “c” do Edital. Frustra o caráter competitivo uma vez que prejudica a empresa que tenha expertise no objeto a ser contratado, mas que não consiga comprovar o atendimento neste quantitativo mínimo exorbitante.
- 5) Exigência contida no subitem 6.7.1, alíneas “e”; “e.1”; “e.2”; “e.3”; “f”, do Termo de Referência, de apresentação de informações e documentos comprobatórios de legalidade de cada imóvel disponibilizado para implantação das Unidades fixas. Trata-se de exigência de habilitação, que depende de terceiros, totalmente à margem da alçada das empresas interessadas em participar do certame. Condição para a empresa participar ligada à obtenção de declaração de compromisso do proprietário do imóvel de disponibilidade para locação, caso a empresa se sagre vencedora do procedimento licitatório. Qual a garantia de que o proprietário cumprirá a promessa de locação do imóvel? Exigência ilegal não prevista na Lei 8.666/93 no rol de qualificação para habilitação. Súmula nº 15 – “Em procedimento licitatório é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiros, alheios à disputa”
- 6) Prova de Conceito deverá ser pautada em critérios objetivos para avaliação e julgamento. Nesta Concorrência os critérios definidos para o julgamento da Prova de Conceito seriam atendidos somente por empresa que já possua a solução.

DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Da análise da IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa **3P BRASIL CONSULTORIA E PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PARTICIPAÇÕES S.A.**, protocolada dentro do prazo legal, e com base nos fundamentos acima, opino, s.m.j, que os mesmos não reúnem hipóteses legais intrínsecas e extrínsecas de admissibilidade. Ainda assim, levando-se em consideração o **direito constitucional** resguardado, submeto à Autoridade Superior, para **análise técnica** das alegações ventiladas na peça apresentada, e decisão.

DA DECISÃO

Considerando a Impugnação ofertada, face a publicação do edital da Concorrência Pública 001/2022- POUPA TEMPO, formulado pela empresa **3P BRASIL CONSULTORIA E PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO DE**



PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PARTICIPAÇÕES S.A. - POUPA TEMPO, constante dos Index de nº 34611010, 34610249, 34611036 e 34611041, prestamos os seguintes esclarecimentos:

Em breve síntese, a Impugnante argui que ao seu entender, não caberia licitar em lote único a solução tecnológica com as Unidades físicas de atendimento; continuamente as 20 unidades deveriam ser divididas em vários lotes, visando ampliar a competitividade da contratação; assim como, a exigência de comprovação de qualificação técnica prevista no Edital frustraria o caráter competitivo, conjuntamente com a exigência de apresentação de declaração de disponibilidade de imóvel para implantação das unidades, questionando-se ao final os critérios definidos para julgamento da Prova de Conceito como exigência a ser cumprida somente por Empresa que já possuísse a solução.

As alegações infundadas constantes da Impugnação ora sob análise, foram colocadas e exaustivamente esclarecidas à Impugnante, após realização de Audiência Pública sob indexador nº 22655539, contudo passamos a ratificar os esclarecimentos que seguem:

O Estudo Técnico Preliminar (Doc. SEI nº 17392398) do processo abordou no capítulo VII as justificativas técnicas sobre a inviabilidade das divisões técnica e econômica do objeto a ser contratado.

A segregação do objeto em lotes e na forma sugerida inviabilizaria a evolução do programa pois na hipótese do Lote da Plataforma Digital se tornar deserto o pilar do atendimento remoto/virtual se esvaziaria, não atendendo as necessidades da população. Por seu lado, o que poderia também ocorrer em lotes mais viáveis financeiramente em detrimento de outros que poderiam não haver interessados. Por sua vez, a realização da licitação como apresentada no termo de referência permitirá Administração Pública maior controle nas etapas de implantação, operação e gestão das unidades, pois haverá apenas um cronograma, ainda que de várias unidades, um único padrão de projeto da parte tecnológica e operacional para avaliar, dentre outros aspectos.

Sob este prisma, foi avaliado eventual risco de se contratar apenas uma empresa para o programa Poupa Tempo RJ. Como resultado, verificou-se que a concentração de gestão e fiscalização mitiga qualquer risco, uma vez que o Estado terá um controle muito maior sobre os problemas eventualmente existentes do que se houvesse vários contratos.

Sobre a sugestão de se subcontratar a plataforma digital de serviços, o mesmo não guarda relação com a forma de evolução do programa, que se insere nos serviços digitais e atendimentos remotos/virtuais, sendo primordialmente composto no objeto da contratação. Para atender o objeto, o edital permite a constituição de empresas em consórcio e somatório de atestados para atendimentos dos requisitos de habilitação do edital, sendo compatíveis com a contratação a que se destina, não cabendo falar em impedimento a ampla concorrência do Certame.

O parcelamento da contratação, provocaria inconsistências de sistemas e comunicação entre os canais dos órgãos e unidades pois as empresas vencedoras dos lotes não possuem a obrigatoriedade de conjuntamente promoverem um único sistema que se interliguem aos sistemas dos órgãos.

Transformar o objeto da concorrência em lotes provocaria uma quebra nos pilares do projeto, notadamente na unicidade das informações e controle do Estado sobre os serviços contratados.

Assim, da análise da solução tecnológica do programa, verifica-se a inviabilidade de fracionar o objeto da licitação, uma vez que a intenção do Estado é a de uniformizar a forma de relacionamento com o cidadão por meio do Programa Poupa Tempo RJ.

Eventual divisão em lotes implicaria em não atendimento ao escopo desejado de se criar uma plataforma única de relacionamento com o cidadão, conforme previsto no Termo de Referência. Isso porque cada contratado apresentaria soluções distintas e que criariam formas de relacionamento não padronizadas no Estado, o que fica aquém do objetivo perseguido pela Administração Pública.

Da mesma forma, eventual fracionamento operacional poderia implicar em replicar os custos de uma reestruturação dos procedimentos das unidades, bem como em custos adicionais para integrar os procedimentos diversos de cada contrato, o que implicaria em custo adicional para o Estado.

Assim, verifica-se que o parcelamento do objeto implicaria necessariamente em perda do ganho de escala frente a contratação única ora prevista.

Noutro giro, ao estruturar o Edital para a implantação de 20 unidades, identificamos que a adoção do critério de julgamento em “menor preço” promoveria a ampliação da concorrência uma vez que a maioria das empresas que atuam nesse mercado possuem expertise já comprovada em editais semelhantes.

Considerando que o programa Poupa Tempo já se encontra implantado no Estado desde o ano de 2009, a Administração Pública já adquiriu a expertise de orientar e fiscalizar a execução do programa, notadamente em mensurar e fiscalizar a prestação dos serviços, quantidade de itens, demanda e projeção de unidades necessários para atender o Estado do Rio de Janeiro, o que reforça pela não necessidade de se destacar a técnica em relação ao preço dos licitantes.

Entendemos que a exigência da qualificação técnica nos documentos de habilitação suporta a expectativa de continuidade dos serviços do programa Poupa Tempo RJ, retratando assim a escolha pelo julgamento do menor preço na licitação.

Em outro tema o parecer jurídico aduz que a contratação de serviços de informática, que envolve elementos de Tecnologia da Informação, caberia a adoção do tipo “técnica e preço”, por força do §4º do art. 45 da Lei nº 8.666/93 que prevê que *“Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo”*.

Contudo, o serviço primordial da licitação é a prestação de serviços para o atendimento ao cidadão de forma presencial e virtual, sem especificamente ser para o desenvolvimento de software diferenciado e que necessite de produção para a entrega na licitação.

Ocorre que a plataforma de atendimento a ser fornecida para a prestação dos serviços não requer variação técnica com característica peculiar para a execução dos serviços, sendo, para isso, cabível a apresentação na licitação de soluções padronizadas no mercado de atendimento.

A entrega da solução digital de atendimento se trata de evolução na forma de atendimento ao cidadão, entendemos que o critério de julgamento pelo “menor preço” seja mais vantajoso para o Estado por permitir a concorrência entre licitantes que atendam os critérios de habilitação atrelado ao menor preço para a execução dos serviços. Além deste ponto, está prevista como etapa de seleção do proponente habilitado e com menor preço ofertado, a prova de conceito, que visa aferir de forma objetiva, os requisitos técnicos que atendam às exigências do pleito.

No que tange a exigência de comprovação de qualificação técnica acostada no Edital, está em consonância com os esclarecimentos do Enunciado PGE nº 39. A qualificação técnica prevista é capaz de avaliar se o potencial licitante possui experiência e condições técnicas suficientes para executar o objeto do certame, evitando a contratação de empresas desqualificadas e interrupção do serviço contratado.

Nesse sentido o edital delimitou as parcelas de maior relevância nas comprovações das qualificações técnicas em:

- Recepção, informação, orientação e atendimento presencial, com volume médio de 20.000 (vinte mil) atendimentos por dia;
- Gestão, gerenciamento ou administração em atendimento de no mínimo, 50 (cinquenta) serviços públicos diferentes;
- Implantação de no mínimo 4 (quatro) unidades de atendimento com no mínimo 2.000 m²;
- Gerenciamento do atendimento em central de atendimento presencial ao cidadão com no mínimo 300 pontos de atendimento;



- Atendimento presencial com gestão simultânea de, no mínimo, 4(quatro) unidades com total de 200 funcionários;
- Desenvolvimento de software e realizado a gestão e operação de plataforma de serviços digitais (via web);
- Migração de processos de serviços públicos para padrão digital;
- Desenvolvimento de integração de aplicações, por meio do uso do padrão SOA ("Services Oriented Architecture");

Nesse sentido, há validade considerar como “parcela de maior relevância técnica” o conjunto de exigências e elementos que diferenciam a característica do objeto, qual seja a prestação de serviços de atendimento ao cidadão, caracterizando a complexidade do tipo de serviço, e sendo de suma importância para alcançar os objetos do programa Poupa Tempo RJ.

Em função disso, cabe esclarecer que o projeto possui características que amparam as exigências da qualificação técnica em até 50% para não limitar a concorrência, qual sejam:

- 20 unidades Poupa Tempo; (Edital exigiu comprovação de no mínimo 4 unidades);
- Projeção de 55.100 atendimento/dia (Edital exigiu comprovação mínima de 20.000 atendimentos);
- Programa possui mais de 400 serviços públicos diferentes (Edital exigiu comprovação de no mínimo 50 tipos de serviços);
- Projeção de mais de 600 pontos de atendimento (Edital exigiu comprovação de no mínimo 300 pontos);
- Projeção de mais 31.300 m² para as 20 unidades (Edital exigiu comprovação de no mínimo 4 unidades com 2.000m²);
- RH com mais de 1.000 funcionários (Edital exigiu comprovação de no mínimo 200 funcionários);

Como se pode observar, a aferição da exigência técnica do Edital possui patamares dentro dos limites de valorização das qualificações previstas pela PGE e pelos tribunais superiores, sem que isso venha a restringir o caráter competitivo entre licitantes que possuam expertise para operar centrais de atendimento nos moldes do edital em destaque.

Há interpretação equivocada da empresa impugnante. A exigência dos atestados observou o percentual aceitável pelos tribunais superiores para não limitar a participação de concorrentes. Ao definir 20 unidades Poupa Tempo RJ foi observado o percentual necessário para a qualificação técnica para não restringir a concorrência e não perder a qualificação para a execução dos serviços. Dessa forma, ao se exigir a gestão de 200 pessoas em no mínimo 4 unidades de forma simultânea, admitindo-se somatório de atestados, estar-se-ia buscando no mínimo licitante que detenha expertise em gerenciar pessoas em 20 unidades. Essa exigência não restringe a competitividade.

Não se trata de restrição de participação de empresas. O mercado de Central de Atendimento ao Cidadão possui várias empresas com qualificação técnica capazes de participar do projeto Poupa Tempo RJ, vide exemplo os diversos editais com grande participação de empresas, como ocorreu no pregão SP 008/2020, com mais de 15 empresas participando da licitação. A Exigência de comprovação de qualificação técnica não frustra o caráter competitivo.

Cabe ratificar no ponto abordado quanto a previsão editalícia, de apresentação de “*declaração de compromisso do proprietário com o Licitante*”, se justifica pela necessidade do Estado em conhecer os locais no momento do

certame para não prejudicar o cidadão ou estar fora dos conceitos de acessibilidade e estrutura necessárias ao projeto.

O modelo de exigência é adotado no Estado do Rio de Janeiro desde o ano de 2008 e não interfere na concorrência pois não há necessidade de apresentação, durante o processo de licitação, de contrato prévio de locação, não onerando assim o Licitante, bastando uma carta de disponibilidade.

Diante do exposto, verifica-se que a impugnação ao Edital de Chamamento Público nº 001, de 2022, revela-se equivocada, uma vez que o referido edital está em perfeita harmonia com os princípios constitucionais, legais, assim como, atual jurisprudência sobre esse tema.

Desta forma, entendo insustentável o pleito de alteração do Edital nos termos propostos pelo Impugnante, razão pela qual decido pelo **NÃO ACOLHIMENTO** da impugnação apresentada, rogando pelo prosseguimento do certame, mantido o objeto a ser licitado, as condições de participação e critérios de julgamento da proposta.


FABIO TADEU NICOLOSI SERRÃO

Subsecretário de Gestão Administrativa e Patrimonial

