

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

Órgão solicitante: Comissão Permanente de Licitações e Contratações Públicas

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO -LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO SRP N° 00043/2025 - PMBEX - PROCESSO **ADMINISTRATIVO** N^{o} 00127/2025 PMBEX- RECURSO ADMINISTRATIVO. SUPOSTA INOBSERVÂNCIA AO ITEM 13.3.4.1.1 DO EDITAL. MODELO NÃO CONDIZENTE COM O TERMO REQUISIÇÃO REFERÊNCIA. **PARA** PARECER OPINATIVO. REMETIDO À PROCURADORIA.

I - RELATÓRIO

Trata o presente de consulta encaminhada pelo Ilmo. Pregoeira da Comissão Permanente de Licitações e Contratações Públicas - CPL a esta Procuradoria-Geral, solicitando posicionamento desta última acerca do Recurso Administrativo interposto pela empresa GILMARA MARTINS DE PONTES (CNPJ: 13.167.781/0001-55).

O Processo Licitatório Pregão Eletrônico nº 00043/2025 - PMBEX -, Processo Administrativo nº 00127/2025- PMBEX, já foi analisado pela Procuradoria-Geral em sua fase inicial, onde foram consignadas informações atinentes a fase interna do processo licitatório em epígrafe.

O Pregão Eletrônico nº 00043/2025 - PMBEX - detém por objeto o registro de preços consignado em ata de contratação de empresa especializada no fornecimento de aparelhos eletrônicos e aluguel de chip com plano de dados, destinados a atender as necessidades da Superintendência Executiva De Mobilidade Urbana (SEMOB) no Município de Bayeux/PB.



Foram classificadas as empresas SÃO WELL TECNOLOGIA LTDA (CNPJ: 25.279.413/0001-88.) e GILMARA MARTINS DE PONTES (CNPJ: 13.167.781/0001-55). A primeira concorrente apresentou proposta inicial de R\$145.920,00 (cento e quarenta e cinco mil novecentos e vinte reais), ao passo em que a segunda concorrente apresentou proposta inicial de R\$97.226,80 (noventa e sete mil duzentos e vinte e seis reais e oitenta centavos).

Em fase de disputa, após negociações, a primeira empresa concorrente apresentou proposta final de menor valor no *quantum* de R\$88.890,00 (oitenta e oito mil oitocentos e noventa reais). Ao passo em que a segunda concorrente apresentou proposta final no valor de R\$97.150,00 (noventa e sete mil cento e cinquenta reais).

Em Sessão do dia 20/10/2025, a empresa SÃO WELL TECNOLOGIA LTDA foi lograda vencedora, posto que a proposta final ofertada se encontrava dentro do valor total orçado pela Administração, e observado o cumprimento dos requisitos de habilitação estabelecidos em Edital.

Irresignada, a empresa GILMARA MARTINS DE PONTES – ora Recorrente - apresentou, tempestivamente, Recurso Administrativo, requerendo a reavaliação sobre os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora – ora Recorrida – que suspostamente teriam deixado de observar o Item 13.3.4.1.1 do Edital; e sobre o modelo do Item 01 da proposta final vencedora, que não seria condizente com aquele previsto em termo de referência contido no Edital do certame.

Com prazo para Contrarrazões, a empresa vencedora – Recorrida – as apresentou, tempestivamente, pugnando pela manutenção da decisão proferida pela Pregoeira da CPL, por consequência, logrando-se a Recorrida vencedora do certame.



Assim, com fulcro na requisição exarada pela Pregoeira da CPL, o presente processo necessita de parecer jurídico consultivo para julgamento do Recurso Administrativo em referência, com o fim de promover a consequente adjudicação do objeto licitado ao seu respectivo vencedor.

II - DOS PONTOS CONTROVERTIDOS EM RECURSO

Em breve análise, o Recurso Administrativo apresentado pela segunda empresa concorrente, ora Recorrente, GILMARA MARTINS DE PONTES (CNPJ: 13.167.781/0001-55), cumpre os requisitos de admissibilidade e cabimento, apresentado tempestivamente dentro do prazo findo em 23/10/2025. Ainda, embora suscinto, é objetivo em suas razões.

As razões recursais se delimitam a **dois pontos** que suspostamente ensejariam a desclassificação da empresa Recorrida, quais sejam: **i)** descumprimento do **Item 13.3.4.1.1. do Edital**; **ii)** descrição de modelo em Item 01 não condizente com o termo de referência contido em Edital.

Assim, fundamentou o Recurso, conforme transcrição:

"O edital, em seu item 13.3.4.1.1, estabelece que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ocorrer por meio de Atestados de Capacidade Técnica, emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovem a execução de serviços com características, quantidades e prazos semelhantes ao objeto da licitação.

Para os serviços de natureza contínua, o subitem *a.1* fixa, ainda, a exigência de comprovação de execução por um prazo mínimo de 3 (três) anos.

Os atestados apresentados pela empresa SÃO WELL TECNOLOGIA LTDA, no entanto, descrevem a execução de serviços voltados à área de tecnologia da informação aplicada à saúde, como implantação de sistemas PEC/e-SUS, prontuários eletrônicos.

Tais serviços possuem objeto distinto daquele previsto neste certame, que se refere ao fornecimento de aparelhos telefônicos e locação de chips com plano de dados móveis.



Assim, não restou comprovada a similaridade de objeto exigida pelo edital.

Além disso, os atestados apresentados informam períodos de execução que, somados, não demonstram claramente o prazo mínimo de 3 anos de prestação de serviços contínuos, conforme exigido no subitem *a.*1.

Dessa forma, entende-se que a documentação apresentada não comprova integralmente a experiência técnica nas condições, objeto e prazos estabelecidos pelo edital, motivo pelo qual este ponto merece reavaliação por parte da equipe técnica".

Ao final, pugna a empresa Recorrente "as observações apresentadas neste recurso sejam analisadas pela equipe técnica e pela Pregoeira, especialmente quanto à adequação de capacidade técnica e modelo ofertado não condizente com o termo de referência contido no edital do certame".

As Contrarrazões pela empresa Recorrida foram apresentadas tempestivamente, dentro do prazo findo em 28/10/2025. O documento impugna os pontos suscitados pela Recorrente com base nos seguintes fundamentos, em síntese:

- i) Regularidade dos atestados de capacidade técnica apresentados, com descrição de atividades com características semelhantes e de complexidade superior àquelas previstas em Edital;
- ii) Possibilidade de somatório do tempo de serviço prestado em atestados de capacidade técnica apresentados, para fins de comprovação do tempo mínimo igual ou superior a 03 (três) anos para serviços de natureza contínua;
- iii) Conformidade dos Itens descritos em proposta final com os requisitos dispostos em termo de referência.

Pois bem. Eis o breve resumo da discussão fática e direito concernente ao Recurso Administrativo passível de análise e julgamento. Diante do Despacho requerendo Parecer desta Procuradoria, passo a **opinar**.



III - DOS FUNDAMENTOS

Neste ponto cabe tão somente destacar que a Procuradoria-Geral tem o dever de emitir um parecer estritamente relacionado a regularidade formal dos atos praticados no procedimento licitatório, sem adentrar no mérito das decisões de competência da Comissão Permanente de Licitação, **sendo parecer de caráter meramente opinativo não vinculativo** (ACÓRDÃO 2935/2011 – TCU, ACÓRDÃO APL – TC 00115/21 – TCE/PB e ACÓRDÃO AC2-TC 00428/13 – TCE/PB).

Como diz, Marçal Justen Filho (2014, p. 689): o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Dando-se prosseguimento ao Parecer.

Em análise pormenorizada dos documentos, é possível constatar que a controvérsia objeto do Recurso Administrativa permeia o suposto descumprimento do Item 13.3.4.1.1 do Edital por parte da empresa Recorrida, especificamente no que concerne a alínea "a" e "a.1".

Assim dispõe o referido Edital:

13.4.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

13.3.4.1. A documentação relativa à qualificação será constituída por:

13.3.4.1.1. Técnico-operacional:

- a) Bens e serviços: Comprovação de capacitação técnicooperacional da licitante através de Certidões ou Atestado (s) de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, <u>que comprove a execução de serviços ou de</u> <u>fornecimento</u>, <u>em características</u>, <u>quantidades e prazos</u> <u>semelhantes com o objeto da licitação</u>.
- a.1) Em se tratando de serviços contínuos: Comprovação de capacitação técnico-operacional da licitante através de Certidões ou Atestado (s) de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, **que comprove a execução**



de serviços em características, quantidades e prazos similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, de 3 (três) anos.

- a.2) Quando o Atestado de Capacidade Técnica for emitido por ente privado deverá este ser com firma reconhecida de quem o subscreveu (emitente).
- b) As demais exigências estão constantes no Termo de ReferênciaAnexo II deste Edital.

Em documentação apresentada pela Recorrida no ato de habilitação, foram acostados **quatro** atestados de capacidade técnica.

O primeiro, emitido pela Secretaria Municipal de Saúde de Taperoá/PB, pelo serviço "de informatização da rede de atenção à saúde do município, compreendendo *software*, *hardware* em comodato e conectividade em todos os pontos de rede e suporte técnico do Prontuário Eletrônico do Cidadão - PEC"; serviços prestados em setembro de 2021 a agosto de 2022.

O **segundo**, emitido pela Prefeitura Municipal de São José de Espinharas/PB, pelo serviço "de implantação de Prontuário Eletrônico do cidadão PEC/ESUS com treinamento e suporte técnico para todos os setores da Secretária Municipal de Saúde"; serviços prestados em <u>28/06/2023 a</u> 05/07/2024.

O terceiro, emitido pela Secretaria Municipal de Saúde de Santa Helena/PB, pelo serviço "de informatização da rede de atenção à saúde do município, por meio de sua equipe Técnica em Saúde, compreendendo o fornecimento de software (Esus-PEC, AB TERRITÓRIO), software para a Secretaria Municipal de Saúde, no âmbito da Atenção Primária a Saúde com ferramentas de gestão de dados, georreferenciamento, pesquisa de campo, busca ativa, tratamento de dados, dentre outras demais funcionalidades. locação de equipamentos (impressoras, tablets e computadores), com a prestação de serviço de garantia e manutenção em todos os equipamentos: servidor em nuvem em Data Center Nacional, com backups diários; substituição de equipamentos e



toners em tempo hábil: Sistema de Monitoramento dos Indicadores do Previne Brasil (Esus FeedBack); Sistema de MDM (Mobile Device Management), EMM (Enterprise Mobility Management) para gerenciamento dos dispositivos móveis (tablets) dos Agentes Comunitários de Saúde e conectividade em todos os pontos da rede, através da implantação, monitoramento de dados, gestão, capacitação, organização da base cadastral, treinamento presencial, suporte *in-loco* e suporte técnico contínuo do Prontuário Eletrônico do Cidadão - PEC"; serviços prestados em <u>setembro de 2022 a setembro de 2023.</u>

O quarto, emitido pela Secretaria Municipal de Saúde de Taperoá/PB, pelo serviço "de informatização da rede de atenção à saúde do município, compreendendo: software para informatização completa das unidades básicas de saúde do munícipio de Taperoá, com fornecimento de equipamentos em regime de locação, contemplando conectividade, rede lógica interna (física e/ou wi-fi), serviço de armazenamento de dados, servidor em nuvem, estações de trabalho, painéis de chamada, serviço de impressão e tablets (para 07 Unidades Básicas de Saúde e 52 Agentes Comunitários de Saúde/Agentes Comunitários de Endemias), Sistema de MDM (Mobile Device Management), EMM (Enterprize Mobility Management) para gerenciamento dos dispositivos móveis (tablets) dos Agentes Comunitários de Saúde, conjuntamente com o fornecimento sistema de gestão em saúde e aplicativos que possibilitem a implantação e uso de prontuário eletrônico na AB (atenção básica) e a automação das ações dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), realizando as coletas de informações de saúde no território de maneira georreferenciada, constituindo um banco de dados único, base para extração de relatórios e mapas relativos às condicionantes sociais e de saúde do local, com possibilidade de acompanhar os dados de produção da equipe, além de alimentar os sistemas oficiais do Ministério da Saúde, em especial e-SUS, seguindo os requisitos de integração de informação determinados pelo



Ministério, permitindo a realização de ações de teleatendimento e telemonitoramento dos cidadãos cadastrados, incluindo a implantação de todas as soluções, treinamento e suporte, de forma presencial e remota, dos profissionais envolvidos, disponibilização de hardware e conectividade em pontos da rede, através da implantação e suporte técnico do Prontuário Eletrônico do Cidadão — PEC. Software de acompanhamento de todos os indicadores do Previne Brasil"; serviços prestados em setembro de 2021 a dezembro de 2023.

Diante disso, percebe-se que o Item 13.3.4.1.1 do Edital especifica que os atestados de capacidade técnica deverão constar prestação de bens e serviços de característica semelhantes aos dos itens licitados em Edital.

O Edital se encontra em conformidade com os requisitos exigidos pela Lei n° 14.133/2021, em seu art. 67:

art. 67. A documentação relativa à qualificação técnicoprofissional e técnico operacional será restrita a: (...) II – certidões u atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional <u>na execução de serviços similares de complexidade</u> <u>tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como</u> <u>documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art.</u> <u>88 desta Lei</u>;

Conforme Termo de Referência (Anexo II), o processo licitatório visa a aquisição de **38 (trinta e oito) aparelhos telefônicos** (Item 01) e **38 (trinta e oito) locações de cartão SIM** (Item 02).

Diante disso, em análise pormenorizada dos atestados de capacidade técnica apresentados pela Recorrida, observa-se que os serviços descritos nos quatro atestados não fazem menção a itens semelhantes a aparelhos telefônicos ou cartões SIM,



Não obstante a empresa Recorrida tenha prestado diversos serviços no campo da informatização e análise de dados, observa-se que o objeto do processo licitatório em apreço é diverso, de caráter restrito a aquisição de aparelhos telefônicos e locações de cartões SIM, conforme Termo de Referência (Anexo II).

Em interpretação mais abrangente, poder-se-ia considerar a locação de *tablets* e computadores como objeto de características semelhantes por se tratarem de aparelhos eletrônicos, contudo, o objeto se manteria divergente.

Cumpre instar que os atestados de capacidade técnica buscam comprovar que a empresa licitante já forneceu bens e serviços de igual natureza para outras pessoas de direito público e/ou privado. Assim, a demonstrar sua capacidade de assumir o contrato e cumpri-lo nas condições, quantidades e prazos estabelecidos.

O **primeiro e segundo atestados** destacam o fornecimento de serviços estritamente ligados ao campo de configuração de *software*, tecnologia da informação e análise de dados. Portanto, objetos distintos daquele previsto em Edital.

O terceiro e quarto atestados destacam a locação de aparelhos eletrônicos (tablets, computadores, estação de trabalho, impressoras) e serviços (conectividade, rede lógica interna, sistema MDM, monitoramento de dados, conectividade em todos os pontos de rede etc.). Todavia, o Edital prevê expressamente "aquisição" de aparelhos telefônicos e "locação" de cartões SIM.

Portanto, compreendo que o objeto do presente processo licitatório diverge dos bens e serviços descritos nos quatro atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Recorrida. A indicada "locação de aparelhos eletrônicos" diversos daqueles descritos em Termo de Referência (Anexo II) não seria compreendida como de "características semelhantes".



Ainda que fosse dada a interpretação extensiva de que os bens e serviços fornecidos em terceiro e quarto atestados detivessem características semelhantes e/ou mais complexas que as previstas em Itens 01 e 02 do Termo de Referência, o tempo de comprovação do serviço de natureza contínua não seria igual ou superior a 03 (três) anos, como veremos a seguir.

Acerca da alegada não comprovação de prestação de serviço de natureza contínua pelo período, contínuo ou não, de 03 (três) anos.

Os quatro atestados, unitariamente, não constam o prazo de 03 (três) anos de prestação de serviço, contínuo ou não. Apesar disso, a legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União permite o somatório dos atestados, como regra, para comprovar a qualificação da empresa concorrente, vide Lei nº 14.133/2021.

A vedação do somatório só é possível através de justificativa técnica e detalhada em Edital, sob risco de restrição à competitividade.

Em **Acórdão 1153/2024**, o TCU fixou critérios para vedação ao somatório de atestados – *exceção à regra* - para comprovação de capacidade técnica. A Decisão destacou que a restrição a um único atestado se faz necessária nos casos em que o aumento do quantitativo exigiria maior capacidade operacional e gerencial, o que poderia comprometer potencialmente a qualidade ou finalidade almejada em licitação.

Assim, o somatório de atestados poderá ser vedado desde que precedidos de fundamentação prévia pela Administração, através de uma análise técnica e detalhada, que pondera a complexidade do objeto e proporções de quantidade ou prazo de execução.

Ainda, o TCU destacou que o somatório é permitido precisamente nos casos em que as empresas executaram simultaneamente múltiplos serviços



similares em escala e dimensão ao objeto licitado.

Neste caso, como alegado pela Recorrida, o somatório do tempo de serviço contínuo prestado pela empresta Recorrida à Secretária de Saúde do Município de Taperoá/PB totalizaria período de tempo superior a 03 (três) anos.

Todavia, apenas o terceiro e quarto atestados descrevem o fornecimento de bens eletrônicos, ao passo em que o primeiro e segundo atestados tão somente a prestação de serviços no campo da informática.

Neste caso, em eventual hipótese de interpretação extensiva, a comprovação de serviço idêntico ou semelhante pelo período, sucessivo ou não, de 03 (três) anos não estaria comprovada.

Quanto a alegação de que o modelo apresentado pela Recorrida em proposta final seria divergente daquele descrito em Termo de Referência (Anexo II), vale destacar que o Termo de Referência não descreveu marca ou modelo específicos para que o objeto da licitação fosse atendido, ao revés, não o fez visando maior competividade.

A descrição do Item se limita a especificações que podem ser encontradas em vários modelos e marcas do mercado, tendo a Recorrida apresentado em proposta inicial o modelo de aparelho eletrônico (Moto G15) e capa de proteção que atendia aos requisitos exigidos.

A Recorrente alega que a empresa Recorrida teria apresentado objeto de modelo diverso daquele pretendido em Item de Referência, entretanto, o Anexo II **não especifica marca e/ou modelo dos Itens.** Vejamos:



LOTE	ITEM	ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO	QТ	UND	SERVIÇO
01	01	APARELHO TELEFÓNICO: Sistema operacional Android (no mínimo 14), Memória RAM: mínima de 4 G + 8GB RAM Boost, Bateria de no mínimo 5000 mAh, Carregador Turbo Power 20 W, Peso abaixo de 200g, Câmera Principal: 50 MP, Armazenamento mínimo de 128 GB, Tela mínima de 6,5" FHD+, Garantia 12 meses e Capa de proteção	38	UND	-
	02	LOCAÇÃO DE SIM CARD. Franquia mínima de dados móveis: 10 GB mensais por chip; Conexão mínima de 4G (com cobertura no município de Bayeux e região metropolitana de João Pessoa); Possibilidade de upgrade de plano conforme necessidade; Serviço de roaming nacional incluso; Ativação imediata após assinatura do contrato; Atendimento e suporte técnico 24h.	38	UND	12 meses

Como contrarrazoado pela Recorrida, é bem verdade que a desclassificação do concorrente cuja proposta é financeira é mais vantajosa à Administração poderá – *em alguns casos* – ser tida como medida de formalismo excessivo.

Os atos de contratações públicas devem ser cautelosos para não incorrerem em formalismo excessivo, prática reiteradamente debatida pelo TCU, conforme trazido em Acórdão nº 357/2015:

"No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados (Acórdão nº 357/2015-Plenário)."

Contudo, o Edital do presente processo licitatório foi cristalino ao trazer como requisitos essenciais à contratação, os seguintes:

- 5.1 A contratação deverá atender aos seguintes requisitos, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, devendo a empresa licitante comprovar:
- a) Regularidade jurídica e fiscal, nos termos dos arts. 62 a 71 da Lei n^{o} 14.133/2021;
- b) Qualificação econômico-financeira, mediante apresentação de



balanço patrimonial e índices de liquidez que assegurem a capacidade de execução contratual;

- c) Qualificação técnica, demonstrada por atestados de capacidade técnica que comprovem fornecimento anterior de bens ou serviços compatíveis em características, quantidades e prazos;
- d) Declaração de que não possui impedimentos para contratar com a Administração Pública.

Por todo o exposto, opina-se que a empresa Recorrida cumpriu todos os requisitos essenciais a sua contratação, à exceção daquele previsto em alínea "c" do Item 5.1 do Edital.

Assim, a ausência de comprovação idônea de capacidade técnica para fornecimento de bens ou serviços compatíveis aos previstos em objeto do processo licitatório e Termo de Referência, ensejam a desabilitação da empresa Recorrida, por fato impeditivo à sua contratação.

IV - DA CONCLUSÃO

Considerando os documentos juntados a consulta, bem como a legislação aplicável a espécie, **opina-se pelo parcial provimento** ao Recurso Administrativo

apresentado pela empresa GILMARA MARTINS DE PONTES, para:

- a) Reanalisar os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa lograda vencedora; bem como avaliar se o modelo do aparelho eletrônico constante em proposta final é compatível àquele descrito em Termo de Referência.
- b) No mérito, opina-se pela desabilitação da empresa SÃO WELL TECNOLOGIA LTDA em face da ausência de atestados de capacidade técnica aptos a comprovar o fornecimento anterior de bens ou serviços compatíveis em características, quantidade e prazos daqueles previstos em Pregão Eletrônico nº 00043/2025 PMBEX Processo



Administrativo nº 00127/2025.

É o parecer, s.m.j.

Bayeux-PB, 04 de novembro de 2025.

GIOVANNA SARAIVA MUNIZ:70581200489 Dados: 2025.11.04 13:54:24 -03'00'

Giovanna Saraiva Muniz Advogada OAB/PB 31.609