



Ofício nº CE-PE-01-2025-E - BDMG/LICITAÇÕES_E_CT_ADM

Belo Horizonte, 06 de maio de 2025.

ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO APRESENTADA POR 59.261.918 GEISSIANE TEIXEIRA VERISSIMO

Trata-se de impugnação apresentada pela Geissiane, no dia 05/05/2025, aos termos do edital BDMG-05-A/2025, da qual conheço por entender cumpridos os pressupostos para a admissão.

Passo ao exame dos pontos levantados no instrumento impugnativo, os quais considerei em sua completude, mas consignarei sinteticamente, sempre em excertos literais, entre aspas e em itálico, recortados das razões trazidas pela Impugnante.

Afirma a Impugnante que

“No item 2.5 do edital, na página 29, está exigindo atestado de capacidade técnica especificamente do software SonarQube, ocorre que a lei 14.133, em seu art. 67, exige prova da capacidade técnico-operacional ou técnico-profissional, para certames em que a aferição da execução pretérita e da habilidade técnica necessária ao objeto do certame, seja para objetos específicos, tais como serviços de engenharia e obras, objetos que demandem uma especificidade no fazer e não para fornecimento de uma simples prestação de serviço. Portanto, tal exigência se torna ilegal e tendo em vista que a administração pública é regida pelo princípio da legalidade, ou seja, só pode agir de acordo com o que está na lei, não poderia ser exigido o atestado de capacidade técnica, pois isto pode levar à anulação do certame”.

Cumpra estabelecer preliminarmente que o BDMG, **sociedade estatal empresária do estado de Minas Gerais, ente da administração indireta estadual**, não se vincula, **em qualquer medida**, ao que estabelece a Lei Federal 14.133/21, art. 67. Tenha-se:

Da lei 14.133/2021

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

...

§ 1º **Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.**

A não vinculação, **sequer supletiva ou subsidiária**, do BDMG à Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC é entendimento pacificado, conforme a bibliografia técnica e os órgãos de controle^[i].

Segundo Marçal Justen Filho^[ii], o mais celebrado dos especialistas em direito administrativo,

Existem dois regimes jurídicos básicos para licitações e contratações comutativos promovidas pela Administração Pública. Há o regime de direito de direito público, disciplinado pela Lei 14.133/2021, e há o regime de direito privado, previsto na Lei 13.303/2016.

A duplicidade de regimes jurídicos reflete a inviabilidade de submeter as sociedades estatais empresárias ao mesmo regime de licitação e contratação previsto para as entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica de direito público.

As sociedades estatais empresárias atuam no mercado, fornecedor bens e prestando serviços em regime de direito privado. Justamente por isso, o inc. II do próprio §1º do art. 173 da CR/1988 fixou determinação de que a lei que veiculasse o estatuto jurídico das sociedades estatais empresárias disporia sobre:

“II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”.

A natureza da atividade empresarial é inconfundível com as características da atividade administrativa subordinada ao regime de direito público.

Na mesma compreensão, Irene Patrícia Diom Nohara^[iii] manifesta que

Percebe-se que a lei (14.133/2021) determinou, no art. 186, que se aplicam subsidiariamente suas disposições à Lei de Concessões de Serviços Públicos, insto é, à Lei nº 8.987/95, bem como à Lei de PPPs, que é a Lei nº 11.079/2004, estendendo ainda sua aplicação subsidiária à Lei de Licitação de Serviços de Publicidade (Lei nº 12.232/2010), **mas propositadamente não mencionou a Lei nº 13.303/2016, pois este último diploma deve ser interpretado de forma a garantir uma maior liberdade na contratação quando se tratar de estatal, não se podendo, malgrado as semelhanças nas leis, como regra, estender os mesmos critérios interpretativos de entidades que têm natureza jurídica integralmente pública, como são as entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional, para estatais, que têm natureza de direito privado, com derrogações.**

Segundo Dawson Barcelos e Ronny Charles Lopes de Torres^[iv],

Vale traçar um paralelo entre a Lei nº 13.303/2016 (Lei das estatais) e a Lei 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações – RDC). Seus procedimentos licitatórios são bem semelhantes, contudo, no RDC, a Lei nº 12.462/2011 definiu expressamente pelo afastamento das normas contidas na Lei nº 8666/1993, em relação ao procedimento licitatório daquele diploma, exceto nos casos expressamente admitidos por ela.

Embora tenha faltado a mesma clareza à Lei nº 13.303/2016, acerca da não aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 às suas regras, é preciso reconhecer que o modelo adotado na nova Lei é, muitas vezes, incompatível com o modelo prescrito pela Lei nº 8.666/1993. **A Lei nº 13.303/2016 rejeita o caráter exageradamente formal e detalhista da Lei nº 8.666/1993, bem como algumas disposições que, na prática, destoam da finalidade de busca pela proposta mais vantajosa. Da mesma forma, tal autonomia normativa deve ser respeitada em relação à Lei nº 14.133/2021, embora em relação à esta a Lei das estatais possua maiores similaridades.**

A confusão da Impugnante, em fundamentar seus pedidos em legislação não aplicável ao BDMG, talvez advenha de uma compreensão equivocada do que determina a Lei Federal 13.303/2016, art. 32, considerando o que dispõe a NLLC, art. 189.

Define a NLLC, no art. 189, que “aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011” e a Lei 13.303 assim estabelece, no art. 32:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

...

IV - adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, **instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados

aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Se tais dispositivos fossem interpretados de maneira literal, o BDMG estaria vinculado a todas as determinações da NLLC, afastadas as condições postas pela Lei Federal 13.303/2016. Contudo, a bibliografia técnica especializada^[v] entende não ser este o caminho, por gerar "diversas desvantagens e comprometer o próprio regime licitatório" estabelecido pela Lei das Estatais e por "criar situações esdrúxulas ou incongruentes"^[vi].

Assim, a interpretação devida tem base no elemento lógico-sistemático^[vii], no sentido de ser observado o modelo procedimental estabelecido na Lei 14.133/2021, **como diretriz** e apenas para a fase externa da licitação como ponderam Joel e Pedro Niebuhr^[viii], observadas as disposições do Regulamento Interno de Licitações do BDMG, elaborado segundo as determinações da Lei 13.303/2016, art. 40, inciso IV^[ix], e do instrumento convocatório, de maneira que "o procedimento licitatório, embora modulado de forma assemelhada ao prescrito pela modalidade pregão, possa adotar importantes ferramentas previstas na Lei nº 13.303/2016"^[x].

Isso posto, considere-se que a regra de habilitação técnica impugnada atende a tudo o que estabelecem a legislação de regência, qual seja, a Lei Federal 13.303/2016, o Regulamento Interno de Licitações do BDMG, e a Constituição da República^[xi].

A impugnação carece de fundamento na legalidade.

Afirma ainda a Impugnante que

"Ademais, jurisprudência e a doutrina apontam que o fornecimento de licença de uso de software padronizado (isto é, não customizado, sem desenvolvimento ou parametrização) não configura atividade técnica especializada, e, portanto, não exige demonstração de experiência progressiva. Trata-se, na prática, de uma atividade meramente comercial, é apenas a revenda de direito de uso de um produto digital pré-existente. Sendo assim, não há execução de serviço técnico, tampouco há necessidade de conhecimento especializado ou comprovação de capacitação operacional.

Além disso, entendimentos do TCU orientam que a exigência de atestados deve ser restrita a situações em que o fornecimento envolva instalação, parametrização, suporte técnico, integração ou outros serviços acessórios, o que não é o caso presente. Como por exemplo, o Acórdão 1.818/2017, em que decidiu que a Administração não pode restringir a competitividade do certame com exigências técnicas desarrazoadas ou injustificadas, sob pena de nulidade do processo licitatório. Exigências específicas demais devem ser justificadas tecnicamente, ou podem ser interpretadas como direcionamento do certame".

As afirmações revelam que a Impugnante tem entendimento incorreto sobre a regra de habilitação impugnada e desconhece as definições do edital acerca dos serviços a serem efetivamente prestados.

A regra combatida pela Impugnante visa **garantir** que a licitante contratada possua a capacidade técnica **operacional** mínima necessária para prestar os serviços licitados, considerados: as condições do edital, Anexo IV, cláusulas 3 e 4; o valor significativo da contratação; e a essencialidade da contratação para as atividades do BDMG.

Não há acórdão 1.818/2017 do TCU que contenha decisão no sentido apontado pela Impugnante, embora o apontado esteja correto.

Tendo em vista que qualquer critério de habilitação é restritivo à competitividade, não existe no edital regra alguma que importe em restrição ilícita, ou seja, além da **necessária** para determinar a seleção da proposta mais vantajosa ao BDMG, no regime jurídico que vincula as licitações do Banco, da Lei Federal 13.303/2016 que dispõe, nos artigos 31 e 58:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista **destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

...

Art. 58. A habilitação **será** apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

...

II - **qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;**

...

Tenha-se ainda que a realidade histórica do BDMG relacionada às licitações de mesmo objeto atesta que a regra combatida do edital não interfere negativamente no princípio da obtenção de competitividade.

Ao final a Impugnante requer

“1) A revisão do edital, com a exclusão da exigência de atestado de capacidade técnica, visto que tal requisito se mostra ilegal;

2) A prorrogação do prazo da licitação, caso a retificação do edital seja deferida, de modo a garantir ampla participação dos interessados”.

DECISÃO

Vez que a regra altercada do edital não fere qualquer princípio ou norma norteadores das licitações públicas, mas apenas estabelece exigência para garantir a consecução do melhor interesse do BDMG, nos limites da Constituição Federal e da legislação específica, os pedidos não serão acolhidos.

Belo Horizonte, 06 de maio de 2025.

Sérgio Vieira de Souza Júnior
Pregoeiro
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

[ii] “Não se aplica subsidiariamente a Lei 8.666/1993 (hoje a Lei 14.133/2021) a eventuais lacunas da Lei 13.303/2016 [Lei das Estatais], exceto nas hipóteses nela expressamente previstas (arts. 41 e 55, III, sob pena de violação aos arts. 22, XXVII, e 173, § 1º, III, da Constituição Federal)” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 739/2020. Plenário. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=694911> Acesso em 06 mai. 2025.

“O procedimento licitatório instaurado por empresa pública e por sociedade de economia mista submete-se a regime jurídico próprio, consagrado na Lei n. 13.303, de 2016, de modo que, ressalvadas as disposições legais em sentido contrário, não se aplicam à espécie as disposições da Lei n. 8.666, de 1993 (hoje a Lei nº 14.133/2021)”. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1054240. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Sessão do dia 14/03/2019. Disponibilizada no DOC do dia 05/04/2019. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1822260> Acesso em 06 mai. 2025.

[ii] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 42 e 43.

[iii] NOHARA, Irene Patrícia Diom. Nova Lei de licitações e contratos: comparada. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 39 e 40

[iv] TORRES, Ronny Charles Lopes de. BARCELOS, Dawson. Licitações e Contratos nas Empresas Estatais. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 67.

[v] “Por meio do artigo e inciso supracitados, a Lei das Estatais determina que, para a aquisição de bens e serviços comuns, deve-se adotar preferencialmente o pregão como modalidade de licitação. Contudo, destaca-se o entendimento doutrinário predominante segundo o qual a adoção da modalidade pregão pelas estatais se limita aos aspectos procedimentais, não excluindo a observância da Lei nº 13.303/2016 no que diz respeito aos demais aspectos substanciais do rito licitatório e do contrato”. (COELHO, Fernando. A nova lei de licitações se aplica às estatais? São Paulo: Schiefler Advocacia, 2021. Disponível em: < <https://schiefler.adv.br/nova-lei-de-licitacoes-estatais/> > Acesso em: 06 mai. 2025)

[vi] TORRES, Ronny Charles Lopes de. BARCELOS, Dawson. Licitações e Contratos nas Empresas Estatais. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 256.

[vii] “Prevalece hoje, em toda a linha, a exposição sistemática, sobretudo quanto ao Direito Civil, Comercial e Criminal. O juriconsulto serve-se do conjunto das disposições no sentido de construir, com os materiais esparsos em centenas de artigos, um todo orgânico, metódico”. (MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 38)

[viii] “Propõe-se, tentando sistematizar tais questões, o seguinte critério, para as situações em que a estatal utilizar a modalidade pregão: tudo que for pertinente à fase interna da licitação, que corresponde aos preparativos do edital, inclusive em relação às suas exigências, e tudo que for pertinente à fase posterior à licitação, da homologação da licitação ao contrato, deve ser regido pela Lei nº 13.303/16. O que for pertinente à fase externa da licitação, mais propriamente da abertura da sessão pública à sua homologação, deve ser disciplinado pela Lei nº 10.520/02 (hoje a Lei nº 14.133/2021)”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. NIEBUHR, Pedro de Menezes. Licitações e Contratos das Estatais. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 101).

[ix] Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a: (...) IV - procedimentos de licitação e contratação direta;

[x] TORRES, Ronny Charles Lopes de. BARCELOS, Dawson. Licitações e Contratos nas Empresas Estatais. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 260.

[xi] Constituição da República, art. 173, §1º, incisos II e III.



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Vieira de Souza Júnior, Pregoeiro**, em 06/05/2025, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **112935118** e o código CRC **3C94ED1B**.