

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO
LICITAÇÃO ELETRÔNICA Nº 002/2026

Impugnante: RHPAY CONTADORES ASSOCIADOS SS EPP
Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de BPO Contábil

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada por **RHPAY CONTADORES ASSOCIADOS SS EPP** em face do Edital da Licitação Eletrônica nº 002/2026, especificamente quanto aos requisitos de qualificação técnica previstos no item 13.2.3 do instrumento convocatório.

Em síntese, a impugnante sustenta que os requisitos estabelecidos no edital seriam insuficientes para aferir a capacidade técnica das licitantes diante das características da PBH Ativos S.A., especialmente por se tratar de sociedade de economia mista, sociedade anônima de capital fechado, submetida às disposições da Lei nº 13.303/2016 e da legislação societária, com operações relacionadas à securitização de recebíveis e emissão de debêntures, além de possuir ativo total superior a R\$ 597 milhões.

Defende, por essa razão, a alteração do item 13.2.3 do edital para exigir atestados de capacidade técnica emitidos por empresas que apresentem características semelhantes às da PBH Ativos, inclusive quanto à natureza societária, porte, estrutura de governança, operações de securitização, emissão de debêntures e demais características indicadas na impugnação.

É o relatório.

II – DA ANÁLISE

II.1. Da finalidade da qualificação técnica e dos limites estabelecidos pela Lei nº 13.303/2016

A qualificação técnica possui finalidade específica no procedimento licitatório: assegurar que o futuro contratado disponha de capacidade suficiente para executar adequadamente o objeto.

Não se destina, portanto, a identificar empresas que tenham reproduzido, em contratos anteriores, todas as características particulares da entidade contratante.

Essa distinção é especialmente importante no presente caso.

O art. 58, II, da Lei nº 13.303/2016 estabelece que a habilitação deverá observar qualificação técnica restrita às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, segundo parâmetros expressamente estabelecidos no instrumento convocatório.

A norma estabelece, assim, importante limite à atuação da Administração: os requisitos de habilitação devem guardar pertinência e proporcionalidade com o objeto efetivamente contratado, em especial quanto à suas parcelas de maior relevância.

Consequentemente, quanto mais específico for o requisito de experiência exigido, maior deve ser a demonstração de sua pertinência e necessidade para a adequada execução contratual.

O Tribunal de Contas da União possui jurisprudência consolidada nesse sentido.

No Acórdão 1.567/2018-Plenário, o TCU assentou que a exigência, como critério de habilitação, de atestado comprovando experiência em determinada tipologia específica de serviço caracteriza restrição à competitividade, salvo quando essa experiência for imprescindível à certeza da boa execução e houver fundamentação adequada no processo licitatório.

A jurisprudência do Tribunal não impede a Administração de estabelecer requisitos específicos quando as particularidades do objeto efetivamente os justificarem. O que se veda é a criação de exigências desnecessárias ou desprovidas de relação objetiva com aquilo que será executado.

É justamente sob essa perspectiva que deve ser examinada a impugnação.

II.2. Da pertinência do requisito estabelecido no item 13.2.3 do edital

O item 13.2.3 do edital exige, para fins de qualificação técnica, atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a prestação de serviços de natureza compatível com o objeto, contemplando a utilização do ERP Protheus da Companhia ou integração sistêmica via API ou solução tecnológica equivalente.

O requisito, portanto, não se limita à demonstração de experiência contábil genérica. Exige-se experiência em serviços compatíveis com aqueles que efetivamente serão executados, inclusive quanto à dimensão tecnológica da contratação.

A exigência encontra correspondência direta no Anexo I do edital, que contempla a execução de serviços contábeis, fiscais, tributários, trabalhistas, previdenciários, societários e paracontábeis, escrituração, apuração de tributos, elaboração de

demonstrações contábeis, atendimento a obrigações acessórias, suporte a auditorias e órgãos de controle, apoio à gestão, controladoria e governança, além da utilização do ERP Protheus ou integração sistêmica via API ou solução equivalente.

Dessa forma, as especificidades relevantes para a execução contratual foram consideradas na própria definição do objeto e traduzidas em requisitos de qualificação técnica compatíveis com as atividades que serão efetivamente desempenhadas pela contratada.

O que não se mostra necessário, contudo, é exigir que a licitante tenha prestado anteriormente esses serviços para empresa que reproduza integralmente as características institucionais, patrimoniais ou históricas da PBH Ativos.

Essa distinção é importante porque a qualificação técnica deve aferir a capacidade de executar o objeto, e não a existência de experiência anterior em contexto empresarial idêntico ao da futura contratante.

II.3. Da inadequação de utilização do patrimônio da contratante como parâmetro de qualificação técnica

A impugnante atribui especial relevância ao fato de a PBH Ativos possuir ativo total superior a R\$ 597 milhões, sustentando que essa característica evidenciaria a complexidade dos serviços contábeis a serem executados.

A premissa, contudo, não é suficiente para justificar a alteração pretendida.

É necessário distinguir porte patrimonial, porte organizacional e complexidade operacional.

O ativo total é indicador de natureza econômico-patrimonial. Não constitui, isoladamente, parâmetro objetivo de complexidade técnico-operacional dos serviços que serão executados pela contratada.

Essa questão é particularmente relevante no caso da PBH Ativos. Embora a Companhia possua patrimônio relevante e desempenhe atividades específicas inerentes à sua finalidade institucional, sua estrutura operacional é enxuta, contando com menos de 50 colaboradores.

Isso evidentemente não significa ausência de complexidade institucional. Significa apenas que não há relação necessária entre o valor do ativo patrimonial da Companhia e a dimensão operacional do serviço de BPO que será absorvido pela contratada.

O valor do ativo, isoladamente considerado, não permite concluir que a futura contratada necessite ter atendido anteriormente empresa com patrimônio equivalente.

Uma empresa pode apresentar elevado patrimônio sem possuir estrutura operacional proporcionalmente elevada, assim como uma empresa de menor patrimônio pode desenvolver atividades de significativa complexidade operacional.

Por isso, o patrimônio da PBH Ativos não pode ser utilizado como medidor automático da complexidade do objeto nem, por si só, justificar exigência de experiência anterior perante empresa de patrimônio semelhante.

A qualificação técnica deve ser aferida a partir da natureza, extensão e complexidade das atividades que serão efetivamente executadas, e não do valor do patrimônio da contratante.

II.4. Da necessária vinculação da qualificação técnica ao objeto da contratação e da sua distinção em relação às características institucionais da Contratante

A impugnante pretende que os atestados de capacidade técnica sejam emitidos por empresas que apresentem características semelhantes às da PBH Ativos, destacando, entre outras, a condição de sociedade anônima de capital fechado, empresa de economia mista, sujeita às regras da Lei das Sociedades por Ações e da Lei nº 13.303/2016, submetida a controles e auditorias, bem como a realização de operações de securitização e emissão de debêntures.

Embora tais características integrem o contexto institucional da PBH Ativos, não foi demonstrado que a experiência anterior perante empresa que reúna essas mesmas características seja pertinente e necessária para comprovar a capacidade técnica exigida para a execução do objeto.

A qualificação técnica deve aferir a capacidade do licitante para executar os serviços que serão efetivamente contratados. Não se exige, como regra, que a experiência anterior tenha sido adquirida perante contratante que reproduza integralmente a natureza jurídica, estrutura societária, patrimônio, histórico empresarial ou modelo de negócios da futura contratante.

A PBH Ativos ser sociedade de economia mista constitui característica institucional. Sua condição de sociedade anônima fechada decorre de sua organização societária. A sujeição a controles e auditorias decorre de seu regime jurídico e de sua estrutura de governança. A realização de operações de securitização e emissão de debêntures, por sua vez, constitui característica de seu histórico empresarial.

Essas circunstâncias podem ser relevantes para a definição das obrigações que serão executadas pela contratada, mas não se demonstrou que devam necessariamente ser reproduzidas na experiência profissional anterior da licitante.

A pretensão da impugnante, na prática, substituiria a exigência de experiência em serviços compatíveis com o objeto por uma exigência de identidade ou elevada semelhança entre o contexto empresarial da contratante anterior e o da PBH Ativos. Essa substituição não se mostra necessária.

Uma empresa pode possuir ampla experiência em BPO Contábil, domínio das ferramentas tecnológicas exigidas e capacidade para executar as atividades previstas no Termo de Referência, ainda que seus contratos anteriores tenham sido celebrados com empresas que não apresentem exatamente a mesma combinação de características institucionais da PBH Ativos.

A inexistência dessa identidade contextual não permite concluir que a empresa seja incapaz de executar o objeto. Em outras palavras, experiência técnica compatível com o objeto não se confunde com experiência perante contratante de perfil institucional idêntico ou semelhante.

Para que uma exigência dessa natureza pudesse ser incorporada ao edital, seria necessário demonstrar que a experiência perante empresas com essas características constitui condição indispensável para assegurar a adequada execução do contrato.

Essa demonstração não foi apresentada.

Ao contrário, o edital já exige experiência em serviços de natureza compatível com o objeto e contempla, inclusive, a dimensão tecnológica da contratação, mediante referência ao ERP Protheus e à integração sistêmica via API ou solução equivalente.

Assim, a exigência pretendida pela impugnante acrescentaria uma restrição relacionada ao perfil do contratante anterior, sem que tenha sido demonstrada correspondente necessidade técnica.

É justamente essa ausência de pertinência e necessidade que impede que a exigência requerida pela Impugnante seja incorporada ao instrumento convocatório.

II.5. Da competitividade, razoabilidade e proporcionalidade

A impugnante apresenta sua pretensão sob o argumento de preservação da ampla concorrência e da razoabilidade.

Ocorre que, conforme já esclarecido acima, paradoxalmente, a alteração pretendida produziria efeito potencialmente contrário. O edital atual permite a participação de empresas que demonstrem experiência efetiva na execução de serviços compatíveis com o objeto, independentemente de a contratante anterior possuir exatamente a mesma natureza jurídica, patrimônio ou histórico empresarial da PBH Ativos.

A exigência pretendida, por outro lado, reduziria o universo de potenciais competidores àqueles que, além de possuírem experiência nos serviços, tenham prestado tais serviços a empresas que apresentem determinada combinação de características. Quanto mais específica essa combinação, menor será, necessariamente, o universo de empresas aptas a comprovar o requisito.

Assim, a solicitação apresentada sob o fundamento de ampliar a competitividade poderia, na realidade, restringi-la.

A razoabilidade e a proporcionalidade também não conduzem a conclusão diversa.

A Administração deve exigir aquilo que seja necessário para assegurar a adequada execução contratual, mas não pode transformar a habilitação em instrumento de seleção de empresas previamente moldadas ao perfil da contratante.

A questão, portanto, não é exigir “mais” ou “menos”. É exigir o que é necessário, pertinente e proporcional ao objeto. No presente caso, a exigência de experiência em serviços compatíveis com o objeto atende a essa finalidade. Já a exigência adicional de experiência perante empresa com determinado perfil societário, patrimonial e operacional não teve sua necessidade demonstrada.

Nesse sentido, a jurisprudência do TCU reconhece que exigências de experiência em tipologia específica de serviço somente se justificam excepcionalmente, quando demonstrada sua indispensabilidade à certeza da boa execução e devidamente fundamentadas.

Não se trata, portanto, de defender uma flexibilização indiscriminada dos requisitos de habilitação. Trata-se de preservar a proporcionalidade da qualificação técnica, evitando que requisitos dispensáveis sejam utilizados como barreiras de entrada.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, verifica-se que:

- a) o art. 58, II, da Lei nº 13.303/2016 exige que a qualificação técnica seja restrita às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes;
- b) o item 13.2.3 do edital estabelece requisito diretamente relacionado à experiência necessária à execução do objeto, exigindo atestado de serviços de natureza compatível e contemplando a dimensão tecnológica relevante à contratação;
- c) a pretensão de exigir experiência anterior perante empresas com características societárias, patrimoniais e operacionais semelhantes às da PBH Ativos não foi demonstrada como indispensável à boa execução do objeto;

d) o valor do ativo patrimonial da PBH Ativos não constitui, isoladamente, indicador de complexidade técnico-operacional do serviço de BPO Contábil;

e) a estrutura operacional da Companhia, composta por menos de 50 colaboradores, evidencia que porte patrimonial e porte operacional são grandezas distintas, não sendo tecnicamente adequado utilizar o primeiro como proxy automático do segundo;

f) essa constatação não significa que a PBH Ativos seja desprovida de particularidades ou complexidades, mas apenas que tais particularidades devem ser traduzidas em requisitos de habilitação efetivamente relacionados às atividades que serão executadas pela contratada;

g) as características de sociedade de economia mista, sociedade anônima fechada, sujeição a controles, realização de operações de securitização e emissão de debêntures constituem características institucionais e históricas da PBH Ativos, mas não foi demonstrado que sejam requisitos indispensáveis à execução dos serviços;

h) a alteração pretendida, ao exigir experiência em empresa que reúna conjunto específico dessas características, produziria efeito contrário ao alegado pela impugnante, restringindo o universo de potenciais licitantes;

i) a competitividade não é promovida pela simples redução ou ampliação quantitativa dos requisitos de habilitação, mas pela adoção de requisitos pertinentes, necessários e proporcionais ao objeto;

j) a razoabilidade não exige que a Administração reproduza, na qualificação técnica, todas as características da própria contratante;

k) a jurisprudência do TCU considera restritiva à competitividade a exigência de experiência em tipologia específica de serviço, salvo quando imprescindível à certeza da boa execução e devidamente fundamentada;

l) não foi apresentada demonstração concreta de que a exigência atualmente estabelecida no edital seja insuficiente para assegurar a capacidade técnica necessária à execução do objeto.

Dessa forma, não se verifica ilegalidade, inadequação ou insuficiência no requisito de qualificação técnica previsto no item 13.2.3 do edital.

Ao contrário, a alteração pretendida introduziria requisito de experiência excessivamente específico, sem demonstração de indispensabilidade, com potencial de restringir indevidamente a competitividade.

IV – DECISÃO

Ante o exposto, **CONHEÇO** da impugnação apresentada por RHPAY CONTADORES ASSOCIADOS SS EPP e, no mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE**, mantendo-se integralmente as disposições do Edital da Licitação Eletrônica nº 002/2026, especialmente o requisito de qualificação técnica estabelecido no item 13.2.3.

Ressalte-se que a manutenção do requisito editalício não representa opção pela flexibilização da qualificação técnica, mas, ao contrário, pela observância dos limites legais da habilitação, de modo que sejam exigidos os requisitos necessários e suficientes para assegurar a adequada execução do objeto, sem a imposição de restrições que não guardem relação direta e comprovada com as atividades a serem executadas.

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2026.

Mário Frois

Mário Antônio A. Frois
Pregoeiro/Agente de Contratação
PBH Ativos S.A.