

■ Visualização de Recursos, Contra-Razões e Decisões**DECISÃO DO PREGOEIRO: NÃO PROCEDE (O recurso foi repassado para decisão da Autoridade Competente).**

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 01250.010675/2017-34

ANÁLISE DE RECURSO

1. Trata o presente processo de contratação de pessoa jurídica especializada em prestação dos serviços de carga manual, sem emprego de material, para atendimento da demanda do MCTIC.

2. Esta análise trata dos recursos apresentados pelas empresas VISAN SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI ME, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 10.563.037/0001-81, doravante denominada recorrente, contra a sua inabilitação, com base no despacho SEI nº 1886429 da área demandante, conforme o contido na ata de julgamento, com base no que preceitua a Lei nº 10.520/2002, a Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações, o Decreto 5.450/2005, a Lei nº 8.666/1993 e suas alterações, no Edital e seus anexos, no âmbito do Pregão, na modalidade eletrônica, nº 05/2015- MCTIC.

I. DO RECURSO

3. A empresa recorrente, em sua intenção recursal, alega:

3.1. "Registrarmos intenção de Recurso contra a inabilitação desta empresa com base no disposto no item 8.8.1.3 do Edital. o item mencionado, possibilita o somatório dos atestados de períodos diferentes para a comprovação da experiência de 3 (três) anos, os fundamentos legais serão apresentados na peça recursal." (INTENÇÃO DE RECURSO)

4. Em suas razões, expande o raciocínio, dizendo:

4.1. "No caso, os atestados apresentados pela recorrente demonstram a experiência por período não inferior a 3(três) anos em serviços terceirizados compatíveis com o objeto do edital – item 8.8.1.3 e, ainda, comprovam, de maneira clara e inequívoca, que a recorrente ao longo desse período executou contratos que possuíam capacidade bem superior a quantidade objeto da contratação, como, por exemplo, os serviços prestados ao TST, que totalizam 38 postos."

Requerendo ao final:

5. "Pelo exposto, delineado os fatos e suas consequências, a Recorrente requer o provimento do recurso administrativo interposto, mediante a reforma da decisão que desclassificou a recorrente.

6. Finalmente, na hipótese do Ilmo. Pregoeiro não reconsiderar sua decisão, requer a recorrente que o presente Recurso Administrativo seja submetido à apreciação da autoridade ou instância hierarquicamente superior, propiciando o reexame da decisão sob todos os seus aspectos." (RECURSO)

II. DAS CONTRARRAZÕES DO RECURSO

7. A empresa AUGUSTO C. DA CUNHA CARVALHO, doravante denominada Recorrida, apresentou Contrarrazões, tempestivamente, pela manutenção da decisão da pregoeira.

8. É, em síntese, o relatório.

III. DA ANÁLISE

9. A fim de subsidiar decisão da Pregoeira, considerando que os recursos contêm aspectos técnicos, os autos foram analisados junto com a equipe de apoio, e após análise, apresentamos as seguintes considerações:

RECURSO - VISAN SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI ME

10. No presente caso, o que se deseja com a exigência de a licitante, no momento da abertura da licitação, estar gerindo 20 (vinte) postos é, além de aferir sua capacidade de gestão de pessoas, a de suportar os custos mínimos de administração inerentes à prestação dos serviços, independentemente do número de postos.

11. Registra-se que a referida exigência faz parte de um conjunto de regras que o Tribunal de Contas da União adotou em seus editais de terceirização a partir de 22/07/2010, às quais têm por finalidade de evitar prejuízos social, econômico e administrativo para a Administração, avaliando assim a solidez da empresa vencedora do certame, e dessa forma, garantir a boa execução do serviço.

12. Nesse sentido, entende-se também que as exigências de experiência mínima de 3 (três) anos no mercado do objeto licitado e de estar gerindo 20 postos, apesar de se reconhecer que podem ser complementares, não se sobrepõem ou são excludentes.

13. É extraído do Acórdão nº 2434/2013-Plenário:

"Na licitação de serviços de natureza continuada é factível fixar as seguintes exigências de qualificação técnico-operacional: (i) para a contratação de até 40 postos de trabalho, atestado de execução de contrato com mínimo de 20 postos e, para contratação de mais de 40 postos, atestado com mínimo de 50% dos postos; e (ii) atestado

de execução de serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período igual ou superior a 3 anos.

Representação relativa a pregão eletrônico conduzido pelo TRT-6ª Região para a contratação de serviços de vigilância armada apontara possível restrição à competitividade do certame, em face de exigência de comprovação de que a empresa tivesse prestado os serviços licitados em quantitativo mínimo de oito postos de trabalho por pelo menos um ano. Em juízo de mérito, o relator concluiu pela regularidade da exigência, destacando, em seu fundamento, o recente Acórdão 1214/2013-Plenário – que apreciou trabalho realizado por grupo de estudos formado pelo TCU para apresentar propostas com o objetivo de minimizar os problemas enfrentados pela Administração Pública na contratação da prestação de serviços de natureza contínua. Relembrou o relator que, naquela oportunidade, ficou assente, em princípio, ser factível a fixação em edital, como exigência de qualificação técnico operacional, dos seguintes requisitos: (i) “para a contratação de até 40 postos de trabalho, atestado comprovando que a contratada tenha executado contrato com um mínimo de 20 postos e, para contratos de mais de 40 postos, seja exigido um mínimo de 50%”, e (ii) “a obrigatoriedade da apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos”. Em epílogo, anotou que exigências similares foram consideradas válidas em dois julgados do Tribunal e que, no caso concreto, em que se requeria a contratação de 24 postos de trabalho, “as exigências foram até menos rigorosas do que aquelas delineadas nas deliberações mencionadas”. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposição do relator, para considerar improcedente a representação.”(grifo nosso)

14. O inciso XXV do art. 19 da IN nº 02/2008, Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, está em harmonia com a determinação trazida no art. 30, inciso II, e § 1o, da Lei no 8.666/93, de que a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, deve ser verificada por meio de atestados técnicos.

15. Costumeiramente, tem-se visto em Editais a exigência de que o licitante deve comprovar tais exigências, como forma de verificar a compatibilidade de objetos no que se refere a quantidades, em consonância com a maciça jurisprudência do TCU neste sentido. Sabemos que o conteúdo dos atestados técnicos a serem exigidos dos licitantes deve ser suficiente para garantir à Administração que o mesmo tem condições de executar o objeto pleiteado e a recomendação do TCU neste sentido parece razoável frente aos objetos contratados com menor grau de especialização técnica.

16. Dados levantados pelo SEBRAE–SP , indicam que 58% das empresas abertas em São Paulo, não passam de 3 (três) anos de existência, o que acaba casando com a realidade vislumbrada pelos servidores públicos de que as empresas prestadoras de serviços terceirizados estão rescindindo ou abandonando contratos antes mesmo dos sessenta meses permitidos por lei.

17. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, previu alterações no artigo 19 da IN no 02/08, dada pela IN SLTI/MPOG nº 06/2013, de 23 de dezembro de 2013, na qual é exigido como condição de habilitação técnica operacional para contratação de serviços contínuos a demonstração de capacidade para gerir um quantitativo mínimo de 20 (vinte) postos, pouco importando a dimensão dos serviços, pelo período mínimo de 3 (três) anos.

18. Por todo o exposto, entende-se que as exigências estabelecidas nos subitens 8.8.3 e 8.8.4 do Edital, não feriram qualquer princípio legal, sendo apenas medidas preventivas, com o intuito de avaliar a capacidade da empresa vencedora de garantir a execução do contrato.

19. Os Subitens 8.8.3 e 8.8.4 do edital são claros quando dizem:

“8.8.3. Quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 20 (vinte) postos.

8.8.4. Para a comprovação do número mínimo de postos exigido, será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização, compatíveis com o objeto licitado, por período não inferior a 3 (três) anos, nos termos do art. 19, §5º da IN nº 02/2008, incluído pela IN nº 6/2013. (grifo nosso)

20. A Recorrente apresentou os seguintes documentos durante a realização do certame:

1) Contrato Nº 22/2011 – 5/2011-11/2011 do Supremo Tribunal Militar -STM, comprovando que a empresa prestou serviços de gerenciamento de mão de obra de 05 postos no período de 11/07/2011 até 10/07/2012. Entretanto, o atestado foi emitido em 09/01/2012, antes da conclusão da vigência que se encontra no contrato, considerado, assim, inválido, estando em desacordo com o subitem 8.8.1.2 do Edital.

2) Atestado e Contrato nº 2013002-21 da empresa PILOTO, comprovando que a empresa prestou serviços de gerenciamento de mão de obra de 03 postos, conforme cláusula terceira do Contrato. Para a comprovação do período em que prestou os serviços foram apresentados o contrato e o termo aditivo que resultam no período de execução de serviços de 11/02/2012 até 10/02/2015, totalizaram 03 anos de experiência em gerir mão de obra somente neste atestado apresentado. Entretanto, isoladamente o atestado não comprova a quantidade mínima de postos, em desacordo com os subitens 8.8.3 do Edital.

3) Atestado e Contrato nº PE – 110/2009 do Tribunal Superior do Trabalho - TST, comprovando que a empresa prestou serviços de gerenciamento de mão de obra de 38 postos, geridas e sob a responsabilidade da recorrente. O contrato informa o período de execução de serviços de 28/10/2009 até 01/12/2010, totalizando 01 ano e 02 meses, nesse caso, não comprova o prazo mínimo exigido no item 8.8.4.

4) Ademais, durante a sessão pública, como forma de diligência, conforme o item 7.3 do Edital, a Pregoeira consultou se algum dos contratos apresentados teria sido prorrogados, tendo apenas o da empresa Piloto, como mostra a figura 01:

Figura 01 (Trecho chat)

21. Portanto, não é válido apenas um contrato ser de três anos se a quantidade de postos não alcançar o número mínimo exigido no edital, no caso, seriam 20 postos, ou o revés, possuindo a quantidade mínima de postos, os contratos não serem concomitantes, o que impossibilita o somatório ou não possuírem no mínimo 03 anos.

22. Ou seja, será aceito o somatório dos atestados PARA A COMPROVAÇÃO DO NÚMERO DE POSTOS, mas CADA CONTRATO não poderá ser inferior a três anos. Já EM RELAÇÃO AO TEMPO, o quantitativo de postos terá que ser compatível com a quantidade do objeto da licitação, 20 postos, e tem que haver a comprovação de que os contratos foram executados de forma CONCOMITANTE, para que assim seja possível o somatório.

23. Reborando com o explicado acima, vale se atentar que para a averiguação de tempo, a comprovação de experiência mínima para gestão de contratos com mão-de-obra, exige prestação e serviço em características, QUANTIDADES e prazos compatíveis com o objeto da licitação, de acordo com o subitem 8.8.1 do Edital:

8.8.1 "Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, QUANTIDADES e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por período não inferior a 03 (três) anos, mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado;" (grifo nosso)

24. Diante disso, percebe-se que, conforme o subitem 8.8.3 do Edital foi definido no instrumento convocatório a quantidade necessária, ou seja, nosso quantitativo mínimo é de 20 postos, uma vez que o número de postos a ser contratado é de 16 carregadores e 01 encarregado.

"8.8.3. Quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 20 (vinte) postos." (grifo nosso)

25. Ademais, não é vislumbrado um formalismo exacerbado na conduta da pregoeira e sua equipe de apoio ao se exigir que os licitantes cumpram com as normas estabelecidas no instrumento regulador do certame. Razoável, pois. Entendimento e comportamento este com supedâneo no entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União.

26. O TCU, em seu ACÓRDÃO Nº 8364/2012 – TCU – 2ª Câmara, entendeu:

"9.2. considerar válida a exigência constante do subitem 31.3 do Edital do Pregão Eletrônico nº 65/2010, promovido pelo Tribunal de Contas da União, tendo em vista que, em processos licitatórios que se destinem a contratar quantitativo de terceirizados inferiores a 40 (quarenta) postos de trabalho, é válida a exigência de habilitação técnico-operacional de a licitante comprovar que gerencia, na data de publicação do edital, o mínimo de 20 (vinte) empregados terceirizados no âmbito de sua atividade econômica principal e/ou secundária(...)" (grifo nosso)

27. Ainda nesse sentido, o TCU em seu Acórdão nº 2387/2014, no Voto de Ministro, reforça:

"Nas situações de terceirização de mão de obra, como já adiantado, busca-se averiguar a capacidade das licitantes em gerir pessoal. Nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2013-Plenário:

64. Quando se trata de qualificação técnico-operacional, a jurisprudência e a doutrina são pacíficas em admitir que se exija dos licitantes que tenham executado quantidades mínimas do serviço, de forma a assegurar que elas terão condições de prestar os serviços que estão sendo contratados. Isso porque se entende não ser suficiente para uma empresa demonstrar a capacidade para administrar 100 postos de trabalho, por exemplo, que ela tenha prestado um serviço com apenas 10 postos de trabalho, dada a clara diferença de dimensão entre as duas situações, que envolvem um know-how distinto. Entende-se que avaliação do porte dos serviços que já foram prestados por uma determinada empresa é importante para que a administração se certifique das condições técnicas da empresa para a execução dos serviços que estão sendo contratados. (grifei)

16. Sob essa ótica, entendo que admitir a simples soma de atestados não se mostra o procedimento mais adequado para se aferir a capacidade técnico operacional das licitantes. Isso porque se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos. Em outras palavras, a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente, não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte.

Em suma, não há porque, e aqui divirjo pontualmente da unidade técnica, supor que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores. De forma exemplificativa, a execução sucessiva de dez contratos referentes a dez postos de trabalho cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contratos abrangendo cem postos de trabalho.

18. Não é demais lembrar que a jurisprudência desta Corte, em regra, é conservadora no sentido de que a exigência técnico-operacional se limite a 50% do objeto contratado. Ou seja, caso o objeto seja dimensionado para cem postos de trabalho, as exigências editalícias devem se limitar a cinquenta postos. Desta feita, ao se aceitar a simples soma de atestados, estar-se-á se permitindo que uma empresa com experiência, ainda utilizando do exemplo anterior, em gerenciar dez postos de trabalho assumam um compromisso dez vezes maior com a administração pública.

20. Exceção a esse entendimento deve ser feita quanto os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante. Nessa situação, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação. Com efeito, se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços. Vislumbra-se, inclusive, nessa situação hipotética, maiores exigências operacionais para gerenciar simultaneamente diversos contratos menores em locais diferentes do que gerenciar um único contrato maior (sempre considerando que haja identidade entre o somatório dos objetos desses contratos menores e o objeto desse contrato maior).

21. Nesse sentido, insta mencionar o disposto na Portaria TCU 128/2014, que trata sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU):

Art. 14. Será aceito o somatório de atestados para comprovar a qualificação técnico-operacional e profissional, desde que os contratos que lhes deram origem tenham sido executados de forma concomitante.” (grifo nosso)

28. Assim, os documentos de comprovação de capacidade apresentados pela recorrente não atendem ao disposto no Edital específico. Talvez não tenha trazido a recorrente, atestados que comprovem sua dita aptidão.

29. Restou também demonstrado que outros órgãos, inclusive o TCU, utilizam tais requisitos. Inclusive, a empresa foi recentemente desclassificada pelos mesmos motivos no PE nº 06/2017 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, não comprovou a experiência mínima de 03 anos com quantidade mínima exigida.

30. Vale reforçar que as exigências de execução de serviço pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, trazida no § 5º do art. 19 da IN nº 02/08, encontra guarida nas conclusões do Acórdão do TCU no 1.214/2013, já mencionadas, que traz muitos argumentos práticos e legais que justificam boa parte das solicitações feitas.

31. Entende-se que a fixação da comprovação adotada está em compatibilidade com o princípio da razoabilidade, pois, como os licitantes podem apresentar tantos atestados quantos queiram, é lícito supor que a licitante que não conseguir demonstrar que teve experiência acumulada ao longo do tempo ou está tendo experiência no período fixado não oferece segurança à Administração para contratação.

32. A experiência vivida pela Administração Pública com a terceirização de serviços aponta para a necessidade de exigências de que a empresa a ser contratada, deve possuir estabilidade no mercado, atuando neste segmento de forma efetiva e não apenas “existindo”.

33. Por fim, restou provado o alinhamento das exigências editalícias com o elenco normativo vigente.

34. Por todo o exposto, conheço do recurso apresentado pela empresa VISAN SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI ME para no mérito considerar improcedentes os argumentos.

IV. CONCLUSÃO

35. Por todo o exposto, decido considerar improcedente o recurso administrativo apresentados, negando-lhes provimento e mantendo a decisão que aceitou a proposta de preços e habilitou a empresa AUGUSTO C. DA CUNHA CARVALHO, inscrita no CNPJ sob nº 13.807.416/0001-68, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 05/2015, mantendo a desclassificação da empresa VISAN SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI ME.

36. Informo, ainda, que todo o documento estará disponível no portal do Ministério.

37. Submeta-se, por conseguinte, o assunto à consideração da autoridade competente em respeito ao § 4º, do art. 109, da Lei de Licitações, para, analisar e DECIDIR o recurso apresentados e, após as devidas autorizações, promover a pertinente Adjudicação e Homologação.

Brasília/DF, 31 de maio de 2017

Angelina Souza Leonez
Pregoeira

Voltar