

PREGÃO ELETRÔNICO 11734/2019

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços terceirizados de limpeza, conservação predial, higienização de bens móveis e imóveis, servente, recepcionista e garçom; limpeza mensal de vidros, esquadrias e fachada, manutenção mensal de floreiras, pátios e jardins, por equipe específica, nas seguintes Unidades do TRT-SC: Joinville, Jaraguá do Sul, São Bento do Sul, Mafra, Canoinhas, Lages, Curitiba, Fraiburgo, Caçador, Videira, Chapecó, Concórdia, Joaçaba, Xanxerê e São Miguel do Oeste

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata o presente expediente de pedido de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico identificado sob o nº. 11734/2019, impetrado pela empresa VENCER TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS, em que pede a retificação do instrumento convocatório por entender que, em relação à habilitação, os atestados de capacidade técnica devem comprovar aptidão para gestão de mão de obra, ao invés da comprovação da boa execução de serviços compatíveis.

Alega a impugnante, que as exigências de qualificação técnica nos moldes que constam do edital, vão de encontro às orientações do Tribunal de Contas da União.

Como justificativa de seu entendimento, apresenta a seguinte argumentação:

“1. O Acórdão nº 553/2016 – Plenário da relatoria do Min. Vital do Rêgo que subscrevemos “Ao final, concluiu o Tribunal de Contas da União que, em licitação para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, devem ser exigidos atestados que comprovem aptidão para gestão de mão de obra, ao invés da comprovação da boa execução de serviços idênticos” (grifo nosso).

2. No mesmo espectro cita os Acórdãos nº 1.140/2005, “...a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade”, e o Acórdão 744/2015 – 2ª Câmara - “1.7.1. Nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...);”

3. Além disso, para fins do exame da qualificação técnica das licitantes, a Administração deve verificar a compatibilidade entre os serviços (atividades) anteriormente prestados pelos candidatos (licitantes) e o serviço (atividade) objeto da licitação em questão, conforme art. 30, II, da Lei 8.666/1993:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)



II- Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos

(...)

§1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (...)

4. Destarte, os requisitos que o legislador reputou importantes para a comprovação da qualificação técnica são a pertinência e a compatibilidade entre os atestados e o objeto da licitação. Ou seja, os atestados devem mostrar que o licitante executou serviços parecidos, e não iguais, em quantidade e prazos compatíveis com aquela que está sendo licitada. Quaisquer outras exigências que limitem a competitividade são vedadas pela Lei 8.666/93.

5. No mesmo sentido o Acórdão 1.214/2013 TCU-Plenário estabelece que

"110. (...) Logo, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. Tal aptidão pode se referir a vários aspectos.

111. Nesse ponto, parece residir a principal discussão a ser enfrentada – que espécie de aptidão deve ser requerida para a execução de contratos de serviços de natureza continuada, em que esteja caracterizada cessão de mão de obra.

112. As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.

113. Conquanto seja muito provável que as próprias demandas da Administração tenham moldado esse comportamento das empresas, debater o tema ou a aderência do modelo à concepção ideal da terceirização de serviços não se mostra proveitoso.

114. O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é realmente muito mais relevante para a Administração do que a aptidão técnica para a execução dos serviços, inclusive porque estes apresentam normalmente pouca

complexidade. Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais. É situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra, ou de um contrato de fornecimento de bens, em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto – que serve muito bem o parâmetro de 50% usualmente adotado. (destaques nossos)”.

O Acórdão 1.214/2013 do TCU, estabeleceu como paradigma o entendimento de que a comprovação de expertise, não está atrelada ao tipo de serviço e sim a gestão de mão de obra, ou seja, “nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada”.

Preliminarmente, cabe apreciar os requisitos de admissibilidade da impugnação.

Neste ponto, cabe registrar que a peça foi recebida pelo Pregoeiro em 06/12/2019 e, conforme prevê o caput do artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019, o prazo é de até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, prevista para o dia 11/12/2019, restando, assim, atendido o pressuposto da tempestividade.

Registra-se ainda que, em sede de legitimidade ativa, o mesmo dispositivo legal enuncia que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica. Dessa forma, dispensa-se a representação nos autos.

Analisadas as preliminares possíveis, passa-se à análise do mérito.

Primeiramente, tem-se que o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93 prevê que o edital deve exigir a comprovação da aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto, enfim, a qualificação técnica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

A Súmula nº 263/2011 do Tribunal de Contas da União - TCU (fls. 1.255 e 1.256), por sua vez, permite a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

Conforme apontado, a orientação é no sentido da exigência de “parcelas de

extrema relevância” e “valor significativo” como forma de comprovação da capacitação técnica da futura contratada.

Cumprido esclarecer que a redação dos itens do edital que tratam da exigência de atestados de capacidade técnica reproduz fielmente os comandos normativos presentes nos itens 10.6 a 10.10 do Anexo VII-A da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, inclusive quanto aos quantitativos a serem comprovados :

“10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante:

a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;

b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;

c) no caso de contratação de serviços por postos de trabalho:

c.1. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;

c.2. 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(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.

10.6.1 É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata a alínea "b" do subitem 10.6 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

10.7. No caso de contratação de serviços por postos de trabalho (alínea "c" do subitem 10.6), 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.

10.7.1. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata o subitem 10.7 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

10.8. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se

decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.

10.9. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico operacional, a uma única contratação.

10.10. O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.”

Isto posto, coube à Administração, por meio da Equipe de Planejamento da Contratação, definir quais seriam as parcelas de maior relevância do objeto que demandariam a comprovação da experiência dos licitantes.

A equipe entendeu, como se observa do edital, que as parcelas de maior relevância, em relação aos postos de trabalho, dizem respeito aos postos de servente, recepcionista e garçom.

Já em relação aos serviços realizados por equipe específica não residente e sem dedicação exclusiva, foram definidos os serviços de manutenção de pátios e jardins como sendo parcela relevante do objeto, e que a comprovação de experiência não excede ao equivalente a 50% do total do objeto.

Os quantitativos a serem exigidos como mínimo para a comprovação da capacidade técnica da futura contratada buscam garantir um resultado adequado da prestação dos serviços pretendidos.

Ademais, note-se que não foi exigida no edital a comprovação de experiência mínima de 3 anos na prestação dos serviços, o que aumenta a competitividade para o certame.

O TCU já se manifestou pela legalidade dessas exigências:

ementa do Acórdão 8.364/2012-2ª Câmara: “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, especificada no seu contrato social registrado na junta comercial competente, bem como no Cadastro de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil”

. trecho do voto:

“4.Com efeito, também entendo que as exigências de experiência mínima de 3 (três) anos no mercado do objeto licitado e de estar gerindo 20 postos, apesar de serem complementares, não se sobrepõem nem são excludentes, tendo em vista que buscam avaliar competências distintas. A primeira atenta para a experiência e a estabilidade da empresa no mercado ao passo que a segunda busca aferir a sua capacidade de gestão de pessoas e a de suportar os custos mínimos de administração inerentes à prestação dos serviços, independentemente do número de postos.

...

29. Quando a Administração contrata determinada empresa com capacidades técnico-operacional, profissional e econômico-financeira frágeis, o prejuízo social, econômico e administrativo é certo e enorme. E é justamente desses prejuízos que a Administração do TCU deseja esquivar-se mediante a aplicação, dentre outras regras, da exigência editalícia aqui debatida e defendida.”

Observa-se, também, que, em licitação anterior, PRE 7184/2018, medidas similares foram implementadas no edital, não se havendo notado restrição à competitividade.

Neste cenário, entende-se que as exigências de qualificação técnica, objeto da impugnação ora analisada, são plenamente justificáveis e estão dentro dos limites autorizados pela lei, não se constituindo em restrição à competição, mas em requisitos necessários ao fiel cumprimento das obrigações a serem atribuídas à futura contratada.

Pelas razões acima aduzidas, decide-se por CONHECER DA IMPUGNAÇÃO e JULGÁ-LA IMPROCEDENTE.

Comunique-se à impugnante com cópia desta decisão.

Florianópolis, 10 de dezembro de 2019.

LILIANA REMOR BARRETO

Diretora do Serviço de Licitações e Compras

ANDREIA HAWERROTH EXTERKÖTTER

Pregoeira