



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA GERAL
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE RECURSOS LOGÍSTICOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÃO E CONTRATO

DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO PE Nº 075/2014-SA

Assunto: Decisão de Recurso

Referência: PE 075/2014-SA – seleção e contratação de empresa para prestação de serviço de asseio, conservação, serviços gerais, almoxarifados e carregadores nas dependências da Presidência da República e de seus Órgãos Essenciais, com fornecimento de mão-de-obra, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios.

Processo: 00088.002052/2014-10

Trata-se de recurso impetrado pela empresa REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA, CNPJ Nº 08.247.690/0001-62, sediada na SIBS QD.01 Conjunto D Lotes 01/06 – Térreo, Núcleo Bandeirante, CEP: 71710-350, Brasília–DF, contra o ato do Pregoeiro que a inabilitou do certame e habilitou a empresa APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA, CNPJ: 00.087.163/0001-53, com sede em SCIA Quadra 13 Conjunto 03 Lote 02, CEP: 71250-200, Brasília–DF, no âmbito do Pregão, na modalidade eletrônica, n.º 075/2014-SA.

As razões de recurso foram interpostas tempestivamente e encontram-se disponíveis nos sítios www.sg.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-contratos-editais/secretaria-de-administracao/licitacoes e www.comprasnet.gov.br.

1. Dos Fatos

Em 29 de outubro de 2014 foi aberta sessão da licitação instaurada pela Secretaria de Administração da Presidência da República, visando à seleção e contratação de empresa para prestação de serviço de asseio, conservação, serviços gerais, almoxarifados e carregadores nas dependências da Presidência da República e de seus Órgãos Essenciais, com fornecimento de mão-de-obra, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios.

Com a inabilitação da empresa primeira classificada, após a fase de lances, em razão do não cumprimento ao subitem 9.1 do edital, por não ter enviado a proposta com a documentação encaminhada, foi convocada a empresa REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA, segunda colocada na fase de lances, para o envio da proposta e documentos de habilitação, por meio do anexo do sistema Comprasnet.

Recebidas as proposta e documentação de habilitação, estas foram submetidas à área técnica demandante para análise e parecer. Considerando a manifestação técnica, foi promovida

diligência, com base no § 3º do art. 43 da Lei de Licitações, concluindo-se, por fim, pela inabilitação da empresa REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA, tendo em vista a não comprovação das exigências previstas nos subitens 10.4.3.1.1 e 10.4.3.1.5 do edital, nos termos narrados na Nota Técnica nº 028/2014, fl. 1018/1019.

Na sequência, foi convocada a empresa APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA, terceira melhor colocada. Após a aprovação, pela área técnica demandante (fl. 1.205), da documentação apresentada, a referida empresa foi habilitada e declarada vencedora do certame.

Em momento oportuno, a empresa REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA registrou a intenção de interpor recurso. Verificados os pressupostos recursais, quais sejam, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, foi acatada a intenção de recurso e, de imediato, aberto o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões de recurso, na forma do art. 26 do Decreto n.º 5.450/2005.

2. Do Recurso

Em sua peça recursal, a Recorrente REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA, consigna em apertada síntese que:

Cuida de processo licitatório materializado na modalidade de pregão na forma eletrônica, cujo objeto é “a seleção e contratação de empresa para prestação de serviço de asseio, conservação, serviços gerais, almoxarifados e carregadores nas dependências da Presidência da República e de seus Órgãos Essenciais, com fornecimento de mão-de-obra, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios, conforme as especificações constantes no Termo de Referência – Anexo – I deste edital”.

Sendo que o critério de julgamento será pelo MENOR PREÇO GLOBAL conforme fixado no subitem 9.2 do Edital.

9.2 O julgamento das propostas será pelo critério de MENOR PREÇO GLOBAL DO GRUPO ÚNICO, devendo a licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem, e levará em consideração para a aceitabilidade da proposta o(s) preço(s) máximo(s) de referência constante da Planilha de Custos Estimados – Item 22 do Termo de Referência – Anexo I deste edital.

A REAL JG ofertou o menor preço e apresentou todos os atestados de capacidade técnica exigidos no edital. Apesar de estar em dia com toda a documentação e atendido a finalidade da licitação, apresentando o menor preço foi impedida de continuar nas fases seguintes do pregão ao argumento de suposto desatendimento do item 10.4.3.1.1 e item 10.4.3.1.5 do edital.

[...]

Contudo, está havendo um grande equívoco por parte dessa Administração que deixou de notar que a REAL JG apresentou atestados suficientes para comprovar sua capacidade técnica.

O subitem 10.4.3.1.1 estabelece que as licitantes deveriam comprovar mediante atestado a quantidade de 100 (cem) serventes.

A REAL JG comprovou 10 (dez) vezes mais a quantidade exigida, por meio dos seguintes atestados de capacidade técnica.

1. SEDUC - Secretaria de Educação do Distrito Federal, início do contrato 26/08/2013, SERVENTES 655 (seiscentos e cinquenta e cinco) e 12 (doze) Encarregados.

2. Ministério de Minas e energia ME, início da vigência em 31/08/2010, 33 (trinta e três) serventes e 2 (dois) carregadores, 02 (dois) jazeiros e 01 encarregado.

3. Ministério da Educação – MEC; 96 (noventa e seis) serventes, 04 jauzeiros e 04 encarregados, vigente desde 11.07.2011.
4. Secretaria de Planejamento do Distrito Federal – SEPLAN; 221 (duzentos e vinte e um) serventes e 4 encarregados, vigente desde 09.06.2013.
5. Câmara dos Deputados; 200 (duzentos) serventes, 17 (dezessete) encarregados e 02 almoxarifes, vigente desde 18.08.2013.
6. Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS; 53 (cinquenta e três) serventes, 2 jauzeiros e 4 carregadores, vigente desde 02.01.2009.

Como se vê a quantidade de serventes comprovados com mais de 12 meses de contrato vigente soma o total de 1.258 (um mil duzentos e cinquenta e oito).

Causa estranheza que um número significativo muito superior ao exigido no edital não tenha sido observado por essa Administração.

A par desses fatos os quais estão comprovados por meio dos atestados técnicos que integram a documentação apresentada não há dúvida de que restaram atendidos os itens 10.4.3.1.1 e item 10.4.3.1.5 ambos do instrumento de convocação.

Daí que a desclassificação da REAL JG com base nos fundamentos elencados foi totalmente ilegal, pois violou o princípio da vinculação ao edital, norma insculpida no art. 3º e art. 41 ambos da Lei 8.666/93.

Resta, ainda, destacar que a REAL JG ofertou o menor preço global. Sendo este o único critério de julgamento das propostas, haja vista que o ato de convocação não dispõe de forma expressa qualquer outro critério de julgamento que eventualmente possa suplantar o de menor preço.

De modo que desse contexto fático e jurídico a REAL JG, foi a empresa que atendeu a todos os requisitos exigidos no edital.

Contudo, repita-se, está sendo preterida do certame ao declarar vencedora outra proposta de valor mais elevado, apresentada pela empresa APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA.

Portanto a classificação da empresa retro citada viola o art. 3º, e art. 41 ambos da Lei 8.666/93, mormente no que diz respeito ao princípio da legalidade, da impessoalidade e da vinculação ao edital, bem como o subitem 9.2 do ato de convocação.

[...]

Nesse diapasão é correto afirmar que essa Administração violou as regras mais consagradas das licitações públicas. Razão pela qual a decisão que classificou a empresa APECÊ Serviços Gerais Ltda não pode prosperar devendo ser reformada sob pena de prejuízos para a estabilidade das regras editalícias, da lei e do próprio interesse público.

[...]

Ao que tudo indica pode ter havido uma omissão dessa Administração que não teria localizado os atestados de capacidade técnica apresentados ou estaria havendo uma espécie de apego exacerbado às formalidades em detrimento da objetividade do julgamento, da vinculação ao edital, da impessoalidade, e, sobretudo da economia para o erário, trazendo-lhe a maior vantagem na contratação.

[...]

Portanto, a sua desclassificação viola o edital, no seu item 9.2, bem como os artigos 3º e 41 ambos da Lei nº 8.666/93, o que por consequência revela ser de toda ilegal a classificação da empresa APECÊ Serviços Gerais - LTDA, cujo preço ofertado é superior ao da REAL JG.

[...]

Nesse diapasão, tendo em conta que a proposta fora desclassificada ao pálio de um excessivo rigor, onde se nota um caráter eminentemente subjetivo, em franca violação à vinculação edital, ao princípio da legalidade e da pessoalidade.

Ora, se o edital estabelece a comprovação de 100 (cem) serventes por meio de atestado de capacidade técnica, uma vez que estes são apresentados resta atendida a exigência. Não pode haver mudança de última hora.

A propósito da violação princípio da vinculação ao edital a jurisprudência é uníssona ao tratar o tema como requisito imperativo de observação inarredável pela Administração Pública.

CONCLUSÃO

Por todo exposto, espera a certamista REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA., em consonância com os argumentos acima expendidos o acolhimento do presente recurso para o fim de desclassificar a empresa APECÊ Serviços Gerais LTDA, por ter ofertado preço maior em descumprimento ao subitem 9.2 do edital, bem assim, para classificar a REAL JG por atender aos requisitos do ato de convocação, especialmente por ter ofertado o menor preço e por comprovar a sua capacidade técnica satisfatoriamente.

Caso este não seja o entendimento dessa D. Comissão de Licitação, requer que o presente apelo seja encaminhado à Autoridade Superior, ex vi do art. 109, § 3º da Lei nº 8.666/93, para ser apreciados nos termos da Lei.

3. Das Contrarrazões de Recurso

A empresa Recorrida apresentou suas contrarrazões, nos seguintes termos, em suma:

II – DO PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO – NÃO DEMONSTRAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA POR PARTE DA RECORRENTE

Antes de a recorrente adentrar ao mérito da insurgência recursal propriamente dita, convém esclarecer que passou despercebido por essa autoridade Pregoeira, o fato de que a recorrente, além de não ter comprovado sua qualificação técnica, também não comprovou sua qualificação econômico-financeira, dentro dos moldes estabelecidos pelo edital.

[...]

Em sendo assim, é que a impugnante clama pela atenção dessa autoridade pregoeira, para que seja analisado, dentro desse poder de autotutela, a condição de que a recorrente ressentiu-se de atender com a injunção contida no subitem 10.4.2.4 e ss. do Edital

Explica-se.

No que se refere ao subitem 10.4.2.4, vê-se que a empresa REAL JG, apresentou balancetes dos 3 últimos trimestres, artifício este utilizado na exclusiva intenção de atender com a exigência do patrimônio líquido superior à 1/12 do valor total dos compromissos assumidos. Nada obstante, vê-se que essa prática é vedada, conforme consagra a Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, bem como o próprio edital.

Realmente, observa-se, por exemplo, que utilizando o critério estabelecido pelo Edital, a recorrente não cumpre com a injunção em comento, já que o seu patrimônio líquido fica aquém do valor total de 1/12 dos contratos firmados.

Ilustrativamente, tem-se:

- * VALOR TOTAL DOS CONTRATOS FIRMADOS R\$ 95.818460,49
- * 1/12 DO VALOR TOTAL DOS CONTRATOS FIRMADOS R\$ 7.984.871,71
- * PATRIMONIO LIQUIDO NO BALANÇO 2013 - R\$ 6.217.197,69
- * PATRIMONIO LIQUIDO NO BALANÇO 3º TRIMESTRE 2014 R\$ 9.889.103,38

[...]

Em sendo assim, vê-se que as bases utilizadas pela recorrente para atender a exigência do patrimônio líquido superior à 1/12 do valor total dos compromissos assumidos (subitem 10.4.2.4) não encontra ressonância no instrumento convocatório, já que foram utilizados balancetes contábeis o que, como se viu acima, é vedado para fins da demonstração da qualificação econômico-financeira.

Posto isto, espera que essa autoridade Pregoeira reavalie a habilitação da recorrente, dentro do aspecto supra mencionado.

III – DO NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO DO EDITAL – PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA ISONOMIA

Inobstante os esforços argumentativos da recorrente, razão nenhuma lhe assiste, uma vez que a mesma não logrou demonstrar satisfatoriamente sua capacitação técnico-operacional nos moldes desenhados pelo Edital, sendo lúdica, assim, sua inabilitação.

[...]

Assim sendo, não lhe é dado querer mudar as regras do jogo com a peleja em andamento, ou mesmo agir ao seu arrepio, sob pena desta conduta quebrar a isonomia do certame.

As vozes jurisprudenciais não conferem melhor sorte à obtusa e inoportuna eleição de via recursal, senão vejamos:

Origem: STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Classe: ROMS - RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 10847

Processo: 199900384245 UF: MA Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA

Data da decisão: 27/11/2001 Documento: STJ000414681

EMENTA: ROMS. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DESCLASSIFICAÇÃO. NÃO OBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO EDITAL PELA EMPRESA RECORRENTE. DECISÃO ADMINISTRATIVA PROFERIDA SOB O CRIVO DA LEGALIDADE. I - O edital é elemento fundamental do procedimento licitatório. Ele é que fixa as condições de realização da licitação, determina o seu objeto, discrimina as garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público.

II - Se o Recorrente, ciente das normas editalícias, não apresentou em época oportuna qualquer impugnação, ao deixar de atendê-las incorreu no risco e na possibilidade de sua desclassificação, como de fato aconteceu.

III - Recurso desprovido.

Nada obstante os efeitos de inexistência de impugnação ao edital, releva sublinhar que, no mérito da discussão, outrossim, não assiste razão à recorrente, senão vejamos.

Vê-se, prima facie, que em relação aos (5) atestados referidos na peça recursal, somente três atendem parcialmente ao comando do edital, ou seja, apenas em relação ao aspecto temporal, vale dizer, execução contratual por período superior a (3) anos. No entanto, não comprovam a quantidade mínima exigida pelo subitem 10.4.3.1.1, que foi de (100) serventes (50% do efetivo a ser empregado na execução dos serviços).

Quanto aos outros dois atestados mencionados, vê-se que os mesmos atendem ao edital somente em relação ao quantitativo mínimo, deixando de atender, no entanto, quanto ao lapso temporal mínimo de (3) anos, motivo porque não cumprem com as exigências do edital.

Portanto, os comentados atestados apresentados pela recorrente atendem apenas parcialmente as exigências relativas à qualificação técnica, já que sua compatibilidade pode ser verificada somente no aspecto temporal (3 anos), deixando de fazê-lo, contudo, em relação ao quantitativo exigido (50% - 100 serventes). Explica-se: a previsão editalícia em comento dá

conta de uma exigência dúplice, isto é, requer-se experiência na prestação de serviços com o emprego de, no mínimo, 100 serventes, bem como experiência na prestação desses serviços por período igual ou superior a (3) anos.

[...]

Há de se ter em mente que a argumentação pretérita é direcionada para infirmar a tentativa de identificação dos atestados apresentados pela recorrente com a previsão encartada nos subitens 10.4.3.1.1 e 10.4.3.1.5 do instrumento convocatório, inobstante, a fortiori, sirva também para combater a pertinência aventada em relação aos outros atestados apresentados, os quais têm a compatibilidade somente em relação ao aspecto temporal, deixando de atender, como se disse, a exigência pelo quantitativo exigido.

E não se oponha o princípio da economicidade, vez que este não representa fator que opera isoladamente no juízo de escolha desta Administração, até porque este é o último fator de discrimen, apenas sendo tomado em linha de conta quando os outros requisitos objetivos, formais estiverem preenchidos.

[...]

(IV) CONCLUSÃO

Por todo o exposto, salvaguardando o interesse público, assim como os próprios direitos do impugnante, espera, forte nas razões acima alinhavadas, o não acolhimento do recurso interposto pela recorrente, posto que assim será preservada a isonomia, face mais bela e sensível da JUSTIÇA!!

4. Da Análise

A fim de subsidiar decisão do Pregoeiro, considerando que o recurso contém aspectos técnicos, os autos foram remetidos à área demandante responsável pela elaboração do Termo de Referência e análise da documentação, para manifestação das peças, por meio do Despacho nº 869/ASLIC/COLIC/DILOG (fl. 1.418). Por intermédio do Despacho nº 111/COSEG/COAGE (fls. 1.419/1.421), foram apresentadas suas argumentações, conforme transcrição abaixo:

2. Que o atestado de fl. 823 (Secretaria de Educação do GDF) não consta a vigência contratual, condição essencial para a sua validade;
3. Que o atestado de fl. 825 (Ministério de Minas e Energia) não consta a quantidade de serventes que dispõe o contrato, razão pela qual também não atende os requisitos do edital, o que foi diligenciado, conforme fls. 955-1014;
4. Que o atestado de fl. 827 (Inmetro) também não faz referência a serventes, o que foi diligenciado nas fls. 896-905, sem ter atingido o número exigido em edital;
5. Que o atestado de fl. 829 (Ministério da Educação), além de constar o número de 96 serventes, o que não atinge o limite mínimo previsto no item 24.1.1 do Anexo I do Edital (fl. 394), teve sua data de expedição em 23/11/2011, enquanto a vigência do contrato era de 11/07/2011 à 11/07/2012, devendo a edição do atestado ser em data posterior a um ano do início da execução do contrato ou após a sua conclusão;
6. Que os atestados de fl. 832 (Secretaria de Planejamento e Orçamento do GDF) e de fl. 834 (Câmara dos Deputados), apesar de ter o número mínimo de serventes exigido no Edital, também foram expedidos em data durante a vigência dos respectivos contratos, o que também fere o disposto no item 24.1.2 do Anexo I do Edital (fl. 394).
7. Cumpre referir que as datas das certidões de fls. 831 e 833, não suprem a data da expedição do atestado, sendo esta a data válida para fins de comprovação da capacidade técnica.
8. Diante o exposto, conclui-se que alegação da licitante recorrente quanto aos atestados de capacidade técnica em conformidade com o edital e a legislação vigente não prosperam, porque não foram cumpridos algum (ns) dos requisitos (cumulativos) abaixo elencados:

- a) os atestados devem constar a vigência contratual, condição essencial para a sua validade;
 - b) os atestados devem constar, expressamente, a quantidade exata de serventes que dispõe o contrato, o que foi inclusive objeto de diligência pela Coordenação-Geral de Licitações e Contratos da DILOG;
 - c) os atestados devem atingir o número mínimo de 100 (cem) serventes, previsto no item 24.1.1 do Anexo I do Edital (fl. 394);
 - d) os atestados devem ser expedidos em data posterior a um ano do início da execução do contrato ou após a sua conclusão, mas nunca durante a vigência do contrato (em prazo inferior a um ano), ferindo o disposto no item 24.1.2 do Anexo I do Edital (fl. 394).
9. Cumpre referir que as datas das certidões de fls. 831 e 833, não suprem a data da expedição do atestado, sendo esta a data válida para fins de comprovação da capacidade técnica, nos termos do edital.
10. Que as alegações da ora recorrente não conseguem refutar, com exatidão, as conclusões tomadas pela Administração, já que a realidade dos fatos alegados deverá ser demonstrada por meio de documentos hábeis, devidamente impostos por norma administrativa e pelo Edital de Pregão.
11. Que não faltou, por parte da Administração, o zelo e o oferecimento de oportunidade para que a licitante recorrente suprisse a ausência documental, o que não foi feito nem em âmbito do certame e, muito menos, no âmbito deste recurso, o qual deve apenas demonstrar, nos autos do processo, que pelo menos um de seus atestados supre todos os requisitos acima elencados.
12. Não houve descumprimento de norma administrativa ou de norma prevista em edital, conforme afirmou a licitante recorrente.
13. Que a desclassificação da empresa se deu por critérios objetivos e claramente descritos em edital, não devendo prosperar as alegações da recorrente sobre a violação de princípios da administração pública ou de que tenha se utilizado de atos discricionários em desrespeito ao que preconiza a lei.
14. Que a apresentação de menor preço não obriga a Administração em contratar, pois corre-se o risco de se contratar uma empresa que não tenha a devida capacidade em atender o contrato de forma satisfatória em toda a sua vigência.

Oportuno esclarecer que quanto às alegações da empresa recorrida a respeito da qualificação econômico-financeira da recorrente, cumpre trazer para a análise trecho do Termo de Justificativa da Demonstração de Resultado do Exercício – DRE, na qual a empresa REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA declara que:

Como demonstrado na tabela acima, o montante dos compromissos firmados pela Licitante perfaz um montante de R\$ 68.112.759,88 (sessenta e oito milhões, cento e doze mil, setecentos e cinquenta e nove reais e oitenta e oito centavos). Aplicando a regra do subitem 13.3.3.1, VIII do Edital, verifica-se que 1/12 (um doze avos) do valor dos contratos perfaz o montante de R\$ 5.676.063,32 (cinco milhões, seiscentos e setenta e seis mil, sessenta e três reais e trinta e dois centavos).

Dessa forma, de acordo com o apresentado pela empresa no trecho acima, a qualificação econômico-financeira estaria de acordo com as exigências do item 10.4.2.4 do edital. Entretanto, conforme se verifica na Declaração de Contratos Firmados Com a Iniciativa Privada e a Administração Pública, o valor total dos contratos é de R\$ 95.818.460,49 (noventa e cinco milhões, oitocentos e dezoito mil, quatrocentos e sessenta reais e nove centavos).

Assim, verifica-se que o valor referente à um doze avos do valor total dos contratos apresentados na Declaração de Contratos Firmados Com a Iniciativa Privada e a Administração Pública, no montante de R\$ 7.984.871,71 (sete milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, oitocentos

e setenta e um reais e setenta e um centavos), é maior que o valor de R\$ 6.217.197,69, referente ao valor Patrimônio Líquido apresentado no Balanço Patrimonial do exercício de 2013, não restando comprovado assim o cumprimento do item 10.4.2.4 do edital.

A partir da análise das argumentações apresentadas pela empresa Recorrente REAL JG SERVIÇOS GERAIS LTDA, e em conjunto com o parecer da área técnica e com o disposto no edital do presente certame, apresentamos a seguir a análise dos fatos trazidos como recurso.

Alega a recorrente que houve equívoco por parte da Administração, que não atentou para os atestados de capacidade técnica apresentados, afirmando que a empresa comprovou 10 vezes mais do que a quantidade exigida da parcela relevante ao atestado exigido no subitem 10.4.3.1.1, que definiu a parcela mínima de 100 (cem) serventes.

Cabe esclarecer que o subitem citado exigiu a comprovação de parcela relevante em atestados de capacidade técnica, seguindo exatamente as orientações do Tribunal de Contas da União, que já se manifestou sobre a possibilidade da exigência, nos termos da Súmula 263:

Para comprovação da capacidade técnica 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.

Portanto, em conformidade com o subitem 10.4.3.1.1 do edital, a empresa deveria comprovar, por meio de atestado de capacidade técnica, a prestação do serviço de asseio, conservação, serviços gerais, contendo quantidade mínima de 100 serventes. Importante registrar que para tal exigência foi permitido o somatório de atestado para alcançar a parcela relevante, nos termos do subitem 10.4.3.1.4 do edital.

A recorrente, ao argumentar que comprovou a quantidade mínima exigida de 100 serventes, aproveitou para listar cada um dos atestados de capacidade técnica apresentado, bem como o quantitativo descrito em cada um deles, nos termos transcritos no item 2 desta decisão.

Registra-se que algumas informações que não constaram nos Atestados de Capacidade Técnica apresentado pela recorrente foram obtidas com diligência promovida pelo Pregoeiro, por meio do chat do Sistema Comprasnet, momento em que foi encaminhada documentação complementar para subsidiar o pregoeiro na análise da qualificação técnica.

Para melhor entendimento, será esclarecido pontualmente o motivo de inabilitação da licitante, relativamente a cada um dos atestados, na ordem apresentada pela empresa, contudo inserindo outras informações necessárias não citadas pela recorrente em sua peça recursal.

Atestados de Capacidade Técnica apresentados pela recorrente na fase de habilitação:

1. Secretaria de Educação do Distrito Federal - SEDUC - fls. 822/823

Quantidade de SERVENTES: 655

Vigência do Contrato: 26/08/2013 a 25/08/2014

Data de expedição do atestado: 12/05/2014

2. Ministério de Minas e Energia MME – fl. 824/825

Quantidade de SERVENTES: 33

Vigência do Contrato: 31/08/2010 a 31/08/2012

Data de expedição do atestado: 13/10/2011

3. Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial – INMETRO/GO – fls. 826/827

Quantidade de Serventes: 4
Vigência do Contrato: 02/06/2009 a 01/06/2014
Data de expedição do atestado: 11/06/2014

4. Ministério da Educação – MEC – fl. 828/830
Quantidade de SERVENTES: 96
Vigência do Contrato: 11/07/2011 a 11/07/2012
Data de expedição do atestado: 23/11/2011

5. Secretaria de Planejamento do Distrito Federal – SEPLAN – fls. 831/832
Quantidade de SERVENTES: 221
Vigência do Contrato: 09/06/2013 a 08/06/2014
Data de expedição do atestado: 26/09/2013

5. Câmara dos Deputados – fls. 833/834
Quantidade de SERVENTES: 200
Vigência do Contrato: 12/08/2013 a 11/08/2014
Data de expedição do atestado: 03/10/2013

6. Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS – fls. 908/909
Quantidade de SERVENTES: 53
Vigência do Contrato: 02/01/2009 a 01/01/2010
Data de expedição do atestado: 04/03/2009

Cumprir registrar que o atestado de capacidade técnica emitido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS foi encaminhado, por e-mail, no dia 11/11/2014. Assim, em função do prazo determinado para o envio da documentação de habilitação, constante do item 10.4 do edital, e em razão do § 3, Art. 43 da Lei n.º 8.666/93, que veda a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, o referido atestado não foi recepcionado.

Nota-se que há de fato atestados apresentados pela empresa que atestam a prestação de serviço objeto da licitação com quantidade que alcança a quantidade mínima de 100 serventes para parcela relevante. **CONTUDO**, não podemos analisar somente a exigência prevista no subitem 10.4.3.1.1 do edital, eis que há outras exigências relativas à qualificação técnica previstas no ato convocatório que também precisam ser analisados e cumpridos.

Havia no edital do pregão outras condições necessárias para que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa fossem considerados válidos, como é o caso da exigência prevista no subitem 10.4.3.1.5 do edital, a qual passamos a transcrever:

10.4.3.1.5 Somente serão aceitos atestados de capacidade técnica **expedidos após a conclusão do respectivo contrato ou decorrido no mínimo 1 (um) ano do início de sua execução**, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior. (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013). (sem grifo no original)

Nesse sentido, o atestado para que fosse considerado válido não dependia somente da comprovação da quantidade mínima de serventes, mas também que atendessem, dentre outras, a exigência contida do subitem citado. Para fins de melhor compreensão, prestamos a informação da expedição dos documentos em cada um dos atestados apresentados pela empresa, na forma acima transcrita. Diante dessa exigência, pode ser facilmente identificado que com exceção dos atestados emitidos pelo MME e pelo INMETRO/GO, todos os outros foram expedidos antes de 1 (um) ano do

início de sua execução, ou seja, os atestados foram fornecidos pelos órgãos contratantes à licitante antes de concluído um ano de contrato, o que contraria a exigência prevista no subitem acima transcrito.

Dessa forma, diante da exigência, somente os atestados emitidos pelos órgãos MME e INMETRO/GO podem ser considerados aceitos para comprovação de qualificação técnica. Consequentemente, todos os outros atestados são considerados inválidos e não podem ser aceitos, em face da exigência prevista no subitem 10.4.3.1.4 do edital, motivo pelo qual o quantitativo de serventes desses atestados inválidos não foram considerados para atingir a parcela relevante exigida no subitem 10.4.3.1.1 do edital. Nota-se que os atestados apresentam a quantidade mínima de serventes, **todavia** não atendem a exigência de serem emitidos após conclusão do contrato ou decorrido no mínimo 1 (um) ano de execução do serviço.

Esse entendimento, do qual resultou a exigência prevista no subitem 10.4.3.1.5, transcrita para o edital com base nas disposições trazidas pela IN 06/2013 que alterou a IN 02/2008, que disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais-SISG, nos exatos termos do § 9º do art. 19, foi resultante de trabalho integrado por servidores de diversos órgãos, no intuito de implementar melhorias nos procedimentos de licitação e de execução de contratos para a prestação de serviços de natureza contínua, contido no Acórdão 1.214/2013-Plenário do Tribunal de Contas da União, do qual resultou a IN 06/2013. Extraímos trechos relativos ao assunto em questão:

131. Por fim, é razoável que a Administração adote cautelas quando do exame de toda a documentação apresentada. Para ilustrar, podem-se citar dois exemplos rotineiros, o primeiro deles diz respeito à apresentação de atestados técnicos muito antigos provenientes de pessoas jurídicas de direito privado, inclusive já extintas, ou não localizadas nos endereços de origem; e o outro à apresentação de atestados expedidos antes de decorrido 1(um) ano da contratação do serviço, algumas vezes, transcorrido prazo inferior a 1 mês, o que de forma alguma permite certificar que a empresa presta serviço de qualidade.

132. Dessa forma, é prudente consignar no instrumento convocatório algumas restrições à apresentação de atestados, tais como: obrigatoriedade de o licitante disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da licitude dos documentos apresentados; exigência de terem sido expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior, somente aceito mediante a apresentação do contrato. É relevante, ademais, que, caso o responsável pela emissão do atestado não mais exista, o contratado apresente outros documentos, como, por exemplo, o contrato que deu suporte ao atestado, capazes de dar suporte à nova contratação.

(...)

77. O grupo também ressalta que deve ser objeto de preocupação da administração certificar-se a respeito da fidedignidade das informações constantes nos atestados. Dois tipos de situação ocorreriam com relativa frequência: **a primeira, a apresentação de atestados antigos**, fornecidos por empresas privadas que muitas vezes nem mais existem ou que não são localizadas nos endereços de origem e a segunda, o **fornecimento de atestados em datas muito próximas às das contratações, em que não se teve tempo para efetivamente se certificar a respeito da qualidade do serviço prestado.**

78. Para tentar contornar esse tipo de problema, o grupo propõe que a administração exija das empresas a disponibilização de todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados **e que somente apresente atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.**

Ainda visando maior segurança na condução pela inabilitação de empresas quanto ao requisito previsto no § 9º do art. 19 da IN 02/2008, foi realizada, por ocasião de outro certame,

consulta ao Ministério do Planejamento, órgão que disciplina a contratação de serviços continuados por meio da instrução normativa, no intuito de certificar se a inabilitação de uma licitante deveria ocorrer, com base nesse parágrafo da IN, se o Atestado de Capacidade Técnica tiver sido emitido antes da conclusão do respectivo contrato ou de decorrido 1 (um) ano do início de sua execução, mesmo se a empresa comprovasse que o contrato tivesse sido concluído ou já decorrido 1 ano de vigência, por meio de termos aditivos.

Como resposta, o Ministério do Planejamento emitiu parecer no sentido de que o § 9º do art. 19 da IN seja obedecido literalmente, considerando a data de expedição do atestado para comprovação da exigência, conforme relato abaixo:

A exigência de atestado é indispensável à garantia do cumprimento dos serviços a ser contratados, em respeito a de Lei de licitações, e em observância ao princípio da razoabilidade.

O artigo citado da Instrução Normativa nº 02/2008 é expressa ao exigir que seja **um atestado** que realize a referida comprovação, não comportando neste caso a substituição do atestado por um termo aditivo.

Nesse contexto, verifica-se que o quantitativo mínimo de 100 (cem) serventes exigida no item 10.4.3.1.1 não é atingida por meio da soma dos quantitativos presentes nos dois atestados de capacidade técnica válidos, emitidos pelo MME e pelo INMETRO/GO. Conforme é observado no Edital do PE n.º 14/2010-MME, que deu origem ao Contrato n.º 27/2010-MME, consta que a quantidade de serventes é de 40, conforme fl. 984v. Já sobre o Contrato n.º 03/2009-INMETRO/GO, foi verificado, por meio do Resultado Por Fornecedor do PE n.º 04/2009-INMETRO/GO, que o quantitativo de serventes é de 4 (quatro), conforme fl. 1.015.

Dessa forma, cumpre-nos informar que foram adotadas todas as medidas legais para fins de verificação de comprovação da qualificação técnica pela recorrente, inclusive com promoção de diligências facultadas pela lei. Entretanto, a empresa deixou de comprovar a qualificação técnica exigida no subitem 10.4.3.1.4 do edital, o que não permite sua habilitação no certame, de acordo com a legislação vigente e as exigências previstas no instrumento convocatório, todas oriundas das normas que regem as licitações públicas, especialmente da Instrução Normativa SLTI n.º 02/2008.

Por fim, é necessário registrar que a proposta mais vantajosa para a Administração não é somente aquela de menor preço, ainda que seja esse o critério de julgamento definido em instrumento convocatório. De acordo com previsão contida no subitem 10.13 do edital, *“será declarado vencedor a licitante que apresentar o **MENOR PREÇO GLOBAL DO GRUPO ÚNICO** e que cumpra todos os requisitos de habilitação.”*

5. Da Conclusão

Em razão dos fatos registrados no Recurso e Contrarrazão, **CONHEÇO** o recurso interposto pela **RECORRENTE**, por ser tempestivo e estar nos moldes legais para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE**, com base nos procedimentos estabelecidos pelo Edital do Pregão Eletrônico nº 075/2014-SA, no parecer técnico da Área Técnica Demandante e na legislação vigente, **MANTENDO** a decisão de habilitação e classificação da licitante **APECÊ SERVIÇOS GERAIS** e, conseqüentemente, declarando-a vencedora do certame.

Diante do exposto e por força da previsão legal contida no inciso VII, do art. 11 do Decreto nº 5.540/2005, solicito a remessa dos autos a autoridade competente para apreciação e

deliberação quanto à decisão do Pregoeiro e, caso mantenha a decisão, adjudicar e homologar o certame, conforme previsto nos incisos V e VI do art. 8º do Decreto nº 5.450/2005.

EMPRESA	CNPJ Nº	GRUPO	VALOR TOTAL
APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA	00.087.163/0001-53	ÚNICO	R\$ 9.431.703,85

Os autos do processo permanecerão com vista franqueada aos interessados na Coordenação de Licitação, Anexo III, Ala “A” do Palácio do Planalto, Sala 205, em Brasília - DF, nos dias úteis, no horário de 9h às 12h e de 14h às 17h horas. Esta decisão de recurso encontra-se disponível nos sítios: www.sg.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-contratos-editais/secretaria-de-administracao/licitacoes e www.comprasnet.gov.br.

Em 02 de dezembro de 2014.

Guilherme Paiva Silva
Pregoeiro – PR