



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

DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO PE Nº 03/2014-SPM

Assunto: Decisão de Recurso

Referência: PE 03/2014-SPM – seleção e contratação de empresa para prestação de serviços continuados de Técnico em Secretariado (nível médio) e Secretário-Executivo (nível superior), para o exercício de suas funções nas dependências da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR.

Processo: 00036.001110/2014-95

Trata-se de recurso impetrado pela empresa INTERATIVA-DEDETIZACAO, HIGIENIZACAO E CONSERVACAO LTDA, CNPJ Nº 05.058.935/0001-42, contra o ato da Pregoeira que a inabilitou do certame, no âmbito do Pregão, na modalidade eletrônica, n.º 03/2014 da Secretaria de Políticas para as Mulheres.

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 17 de novembro de 2014 foi aberta sessão da licitação instaurada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, visando à seleção e contratação de empresa para prestação de serviços continuados de Técnico em Secretariado (nível médio) e Secretário-Executivo (nível superior), para o exercício de suas funções nas dependências da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR.

No decorrer do certame, conforme se depreende da Ata da Sessão, foi respeitada rigorosamente a ordem de classificação das licitantes após a fase de lances.

Em razão do não envio de proposta ou decorrente de solicitação da própria licitante, as empresas a seguir foram desclassificadas: BRILHANTE ADMINISTRACAO E SERVICOS EIRELI – EPP, DFOX SERVICOS E CONSERVACAO LTDA – ME, SERVILIMPE SERVICOS GERAIS LTDA, ADSERTE ADMINISTRACAO E TERCEIRIZACAO DE MAO DE OBRA EI e LOGOS ASSESSORIA E SERVICOS LTDA – ME.

As inabilitações das empresas relacionadas a seguir ampararam-se na análise da área técnica demandante, conforme registrado nos autos do processo e no chat da sessão: IMPERIAL - SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA – EPP, RDJ - ASSESSORIA E GESTAO EMPRESARIAL LTDA,

DEFENDER CONSERVACAO E LIMPEZA LTDA, VISAO ADMINISTRACAO E CONSTRUCAO LTDA, SUCESSO TECNOLOGIA E INFORMACAO EIRELI – ME, INSTITUTO BRASILEIRO DE POLITICAS PUBLICAS, CETRO RM SERVICOS LTDA – EPP, WR COMERCIAL DE ALIMENTOS E SERVICOS LTDA – ME, INTERATIVA-DEDETIZACAO, HIGIENIZACAO E CONSERVACAO LTDA.

Ato contínuo, a empresa BRASFORT ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA, após análise da proposta e dos documentos de habilitação pela área técnica demandante, fl. 1872/1873, foi habilitada e declarada vencedora do certame.

Em momento oportuno, a empresa INTERATIVA-DEDETIZACAO, HIGIENIZACAO E CONSERVACAO 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, fls. 2133/2136v, a Recorrente INTERATIVA-DEDETIZACAO, HIGIENIZACAO E CONSERVACAO LTDA, alega em síntese:

(...) a Recorrente comprovou, de forma irretocável, ter estes 3 (três) anos de experiência na gestão de contratos de terceirização de pessoal. Em ordem cronológica, temos o mais antigo deles, qual seja o da PMB – Prefeitura Militar de Brasília, em que ficou demonstrado que a Recorrente, desde 16/09/2009 executa – até a data da emissão do atestado (24/05/2012) um contrato com 229 funcionários. Portanto, de início totaliza 2 anos, 8 meses e 8 dias de experiência.

Posteriormente, encontra-se o atestado da FUNAG – Fundação Alexandre Gusmão, em que está consignado que a Recorrente executa, desde 09/07/2012, um contrato com 26 funcionários. O atestado demonstra um ano de execução (término em 08/07/2013). Em vista da não concomitância dos contratos, acresce-se mais um ano ao acervo técnico da Recorrente. Logo, já se calculam 3 anos, 8 meses e 8 dias de execução contratual.

Some-se a estes o contrato do STJ, em que foi atestada a execução de um contrato contendo 98 postos de trabalho, com início em 04/09/2013 e término em 03/09/2014. Novamente não há concomitância temporal entre os contratos descritos, somando-se integralmente o período de 1 ano de prestação de serviços. Portanto, 4 anos, 8 meses e 8 dias.

Logo, prima facie, não há que se falar na hipótese de não atendimento da exigência de 3 anos de experiência. Os quantitativos, por sua vez, são mais que suficientes, tendo em vista que apenas nestes três atestados foi comprovada experiência de mais de 353 funcionários.

Resta então verificar a pertinência da alegação de que os atestados versam sobre categorias profissionais diferentes das licitadas e que por isso não poderiam ser aproveitados.

(...) a Administração Pública deve focar na verificação da capacidade da empresa de atender às regras trabalhistas e previdenciárias na gestão dos contratos administrativos, de forma que demonstre, seriedade e solidez, compatível, com o prazo máximo de 60 (sessenta) meses previsto em lei para execução dos contratos.

Outro ponto que deve ser exaltado é que o edital de licitação não diz em momento algum que o atestado deve versar sobre funções idênticas às que estão sendo licitadas (secretárias).

(...) No caso concreto, há que se levar em consideração que a empresa Recorrente demonstrou a execução de serviços compatíveis, como recepcionistas, secretariado executivo, mensageira e assistente administrativo por exemplo. Portanto, plenamente aceitáveis os atestados apresentados pela Recorrente, dada a similaridade das funções.

(...) Portanto, observe que a adoção de procedimentos rigorosamente formalistas não se coadunam com a visão moderna de gestão de procedimentos licitatórios, onde busca-se em primeiro lugar a satisfação do interesse público e posteriormente o atendimento da forma.

Solicita ao fim que se “reconsidere sua decisão, anulando o ato de inabilitação da Recorrente”.

3. Das Contrarrazões de Recurso

A empresa Recorrida, BRASFORT ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA, apresentou suas contrarrazões, fls. 2137/2139v, nos seguintes termos, em suma:

(...) O descontentamento da Empresa Recorrente está no suposto direito de vir as letras taxativas do instrumento convocatório, sem efeito legal.

Ora, o edital foi taxativo nas exigências da comprovação da capacidade técnica, uma vez que restou notório o entendimento que para auferir a capacidade técnica, os licitantes DEVERIAM apresentar atestado que comprovasse aptidão para serviço de secretariado em características, quantidades e prazos com o objeto deste edital, em quantitativo igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para os postos de Secretário Executivo e Técnico em Secretariado.

(...) As condições estabelecidas no instrumento convocatório, se não impugnadas e posteriormente acatadas, necessariamente devem ser cumpridas pelas licitantes.

(...) O que garante a todos a efetividade dos seus direitos tutelados é justamente o vínculo ao instrumento convocatório a o regular atendimento ao princípio da legalidade.

Solicita ao fim: “manter a inabilitação da Empresa Interativa no certame”.

4. Da Análise

A fim de subsidiar decisão da Pregoeira, considerando que o recurso refere-se à aspectos técnicos, os autos foram remetidos à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, área demandante responsável pela elaboração do Termo de Referência e análise da documentação, para manifestação das peças. Por intermédio dos documentos acostados às fls. 2142/2144, foram apresentadas argumentações, conforme transcrição abaixo:

1.1. Alega a recorrente ter comprovado ter três anos de experiência na gestão de contratos de gestão de pessoal;

1.2. Contesta ainda a recorrente a exigência, por parte da SPM/PR, de que tal experiência seja na contratação, especificamente, de Técnicos em Secretariado e de Secretários-Executivos, afirmando que as empresas licitantes precisam “demonstrar capacidade de gestão de pessoal, o que engloba o processo de seleção e contratação, manutenção da folha de pagamento, observância das normas trabalhistas, operacionalização da execução do contrato, administração das relações institucionais com o órgão, fiscalização das atividades exercidas pelos seus próprios funcionários, controle da qualidade dos serviços prestados, motivação de pessoal, instruções de bom comportamento, vistoria da utilização de uniformes e equipamentos de proteção e etc.”;

1.3. Busca a recorrente fundamentar o seu recurso no acórdão do TCU nº 1.214/2013 – Plenário, verbis:

As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão-de-obra. É uma realidade do mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. (...) 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.

1.4. Aduz ainda o acórdão do TCU nº 1.443/2014 – Plenário, em que o TCU deu ganho de causa à empresa Defender Conservação e Limpeza Ltda. em recurso contra decisão da EMBRATUR que a desclassificou do Pregão Eletrônico 22/2013;

1.5. Entretanto, verifica-se que não é possível prover o recurso pretendido. O Acórdão 1.443 – Plenário do TCU deu ganho de causa à Defender Ltda, explicitamente, por que o Edital do PE 22/2013 da EMBRATUR não explicitou, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão,

... parâmetros objetivos para análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades, e prazos, com o objeto da licitação...

1.6. Ora, não é esse o caso do edital 03/2014 da SPM, que não se utilizou de teor genérico, mas deixou bem claros os parâmetros objetivos para o critério de qualificação técnica das licitantes, conforme transcrito abaixo:

10.4.3.1 Atestado(s), declaração ou certidão de capacidade técnica, em nome da empresa licitante, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove aptidão para serviço de secretariado em características, quantidades e prazos com o objeto deste edital, em quantitativo igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para os postos de Secretário Executivo e Técnico em Secretariado constante da planilha do item 8.2 do Termo de Referência – anexo I do edital.

1.7. Como já explicitado no Despacho 37/2015/DAI/SPM/PR, em seu item 1.8 (fls. 1.517), dos atestados apresentados, apenas um, fornecido pela MEC-CAPES (fls. 1.417), se refere a atividades de secretariado, como exigido pelo subitem 10.4.3.1 do edital, porém não atende ao disposto no subitem 10.4.3.1.2, pois comprova que a empresa prestou serviços compatíveis com o objeto do edital por um período de apenas oito meses. Os demais atestados não se referem a atividades de secretariado, exigidas pelo edital, sendo um referente a serviços de recepção (fls. 1.433), um referente a serviços de mensageria (fls. 1.450), um referente a serviços de tráfego editorial, recepção e carregador (fls. 1.475), e, finalmente, outro referente a diversos serviços, a saber, de agente patrimonial, arquivista, assistente técnico administrativo, copeiragem, garçom, encarregado-geral, jardinagem, operação de fotocopadora, limpeza, e recepção (fls. 1.464), além de um contrato, com respectivo Termo Aditivo, porém não acompanhado de atestado, com a Prefeitura Militar de Brasília (fls. 1.484/1.488), referente a serviços de portaria, ascensorista, limpeza, conservação e jardinagem;

1.8. A exigência de experiência específica na contratação de Secretários-Executivos e Técnicos em Secretariado não constitui ato arbitrário desta Secretaria, senão que se embasa na alínea a) do inciso XXV do art. 19 da Instrução Normativa nº 2/2008, com a redação dada pela IN nº 6/2014, verbis:

O atestados ou declarações de capacidade técnica apresentados pela licitante devem comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto de que trata o processo licitatório.

1.9. Ora, ainda que a empresa alegue que a experiência a ser comprovada é meramente a experiência genérica na locação de mão-de-obra em geral, não nos parece que a normatização sustente essa interpretação, não sendo outro o motivo pelo qual se fala em “características”, além de quantidades e prazos, senão o de permitir ao órgão licitador exigir experiência específica;

1.10. Nem se entende que a experiência, digamos, na locação de mão-de-obra em serviços de limpeza, habilite automaticamente uma empresa a gerir contratos de locação de mão-de-obra em serviços, por exemplo, de vigilância: há uma diferença de complexidade e de responsabilidade, que interessa ao órgão licitador discriminar. Não é outro o caso de serviços de secretariado, que demandam uma mão-de-obra a quem se confiarão serviços que exigem discrição, iniciativa, responsabilidade e dedicação em grau claramente diferenciado;

1.11. Ademais, ainda que se admitisse, em prol da argumentação, que a recorrente estivesse correta em que cabe apenas a exigência de experiência na administração de mão-de-obra,

ainda assim estaria a recorrente laborando em erro, pois o recurso seria, neste caso, totalmente extemporâneo, senão vejamos:

1.11.1. Ao cadastrar-se para a lide, a recorrente não apenas não impugnou o edital, como declarou-se ciente e concordante com as regras e condições nele estipuladas, e comprometeu-se a cumprir os requisitos de habilitação do mesmo;

1.11.2. Ora, a ser levada a sério a objeção interposta pela recorrente, seria aquele o momento de manifestar sua inconformidade. Não é possível a esta altura da concorrência mudar as regras estabelecidas no edital, as quais já foram usadas para desclassificar diversas empresas (inclusive, note-se, aquela Defender Ltda. à qual o TCU deu ganho de causa no acórdão citado pela recorrente em defesa de suas pretensões (fls. 457));

1.12. A ser atendida a pretensão da recorrente, assim, estaríamos a cometer notória injustiça, utilizando-nos das regras do edital, tal como foram acatadas por todas as licitantes, para desclassificar diversas empresas que ofereceram preços menores do que a recorrente, e, então, de inopino, mudando as regras para habilitar a recorrente, ignorando o melhor direito que caberia a diversas das empresas anteriormente inabilitadas.

2. Diante do acima exposto, conclui-se que o recurso apresentado pela INTERATIVA DEDETIZAÇÃO, HIGIENIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO LTDA, CNPJ nº 05.058.935/0001-42, não deve ser acatado, sugerindo-se a manutenção da sua inabilitação do certame.

Em complemento aos argumentos apresentados pela área técnica demandante, cabe observar que não deve a Administração pautar-se em cláusulas genéricas para aferir a qualificação das licitantes. Tal entendimento é corroborado pelos acórdãos transcritos a seguir, pois nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, vem reiteradamente determinando que se defina em editais de licitação de forma clara e objetiva os critérios que serão avaliados para apurar o cumprimento aos requisitos de qualificação técnica.

O edital deve estabelecer com a necessária objetividade a forma de comprovação da aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. O edital deve estabelecer os elementos que devem constar dos atestados de capacidade técnica para fins de comprovação da realização de serviços compatíveis com os descritos no objeto do certame; **Acórdão 8430/2011 - Primeira Câmara**

Estabeleça nos atos convocatórios critério objetivo para verificação do atendimento de cada exigência de qualificação técnica dos licitantes, a fim de que seus pregoeiros e comissões licitatórias disponham de parâmetros claros para verificar a capacidade técnica daqueles que participam de seus certames. **Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara**

Defina, com clareza, quando da apuração de qualificação técnica, as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo do objeto licitado, bem assim os critérios objetivos para efeito de comprovação do atendimento aos requisitos técnicos, conforme disposto no art. 30, § 1º, inciso I, e § 2º, da Lei 8.666/1993. **Acórdão 4064/2009 Primeira Câmara (Relação)**

A redação do edital de licitação deve ser clara e objetiva, não dando margem à interpretação diversa daquela tencionada pela administração. **Acórdão 1633/2007 Plenário (Sumário)**

Assim, coube à Secretaria de Políticas para as Mulheres na qualidade de área técnica demandante, ao elaborar o Termo de Referência, determinar objetivamente os critérios de qualificação técnica para fins da licitação em comento. Não se verifica, com base no parecer exarado pela Secretaria, que o objetivo foi restringir a participação dos licitantes, tampouco extrapolar o que se entende como essencial do ponto de vista técnico. Conforme justificado no próprio parecer, não

poderia se admitir, em face das características intrínsecas ao serviço de secretariado ora licitado, que a comprovação se desse por meio da prestação de serviços adversos.

Dessa forma, considerando o cunho técnico dos argumentos levantados pela recorrente e diante das justificativas apresentadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres em face ao recurso, não prospera que o ato de inabilitação da empresa INTERATIVA-DEDETIZACAO, HIGIENIZACAO E CONSERVACAO LTDA no âmbito do Pregão nº 03/2014-SPM seja anulado.

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 no parecer técnico da Área Técnica Demandante e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, **MANTENDO** a decisão de habilitação e classificação da licitante **BRASFORT ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA** 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 da Pregoeira 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.

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 27 de fevereiro de 2015.

Andressa Tavares da Rocha
Pregoeira – PR