



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Considerando o encaminhamento das razões de recurso pelo **CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA - CIEE**, denominado **Recorrente**, referente ao Pregão Eletrônico nº 17/2011, passo, a seguir, a análise das ponderações apresentadas e do pedido formulado.

### DAS RAZÕES DE RECURSO

A Recorrente apresentou, **em síntese**, as seguintes argumentações:

“(…)

*II – DO DIREITO. Primeiramente, importante frisar que a fase da habilitação tem por objetivo verificar a idoneidade e a aptidão dos licitantes participantes, requisitos indispensáveis para que a proposta apresentada pelo participante possa ser objeto de consideração pela Administração Pública.*

*Considerando os citados requisitos indispensáveis – idoneidade e aptidão do interessado em contratar com a Administração Pública – impende ao Recorrente protestar e recorrer contra a decisão administrativa de declarar vencedora a empresa **SUPER ESTÁGIOS LTDA ME**, ora Recorrida, tendo em vista que a Recorrida não apresentou a documentação de habilitação nos termos previstos no Edital epigrafado, descumprindo o item 9.4 do Edital do Pregão Eletrônico e, inclusive, desobedeceu com a determinação do Objeto do Termo de Referência (Anexo I).*

O item 9.4, alínea “a” do Edital assim prescreve:

*“9.4. Deverá constar do envelope a seguinte documentação complementar ao SICAF:*

*a) **01 (um) ATESTADO, no mínimo, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, O QUAL COMPROVE QUE A LICITANTE PRESTOU OU ESTÁ PRESTANDO, de forma satisfatória, SERVIÇO COMPATÍVEL COM O OBJETO DESTE PREGÃO, EQUIVALENTES EM QUANTIDADES E CARACTERÍSTICAS IGUAIS OU SUPERIORES**” (g.n.)*

*O Termo de Referência - Anexo I do Edital Pregão eletrônico nº 17/2011 prevê:*  
*“1 – OBJETO. Contratação de empresa para a prestação dos serviços de Agente de Integração, **QUE DEVERÁ ATUAR EM CONJUNTO COM A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO DE TODO O PAÍS**, visando a atender estudantes de cursos de educação superior, ensino médio, de educação profissional, de educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional de jovens e adultos, para*

*preenchimento de oportunidades de estágio neste Órgão, conforme previsto na Lei n.º 11.788, de 25 de setembro de 2008, e na Orientação Normativa nº 7, de 30 de outubro de 2008, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

**A CONTRATAÇÃO SERÁ EFETIVADA EM ÂMBITO NACIONAL, DE MODO A ATENDER ÀS UNIDADES DA CGU SEDE, EM BRASÍLIA, E NAS UNIDADES REGIONAIS, LOCALIZADAS EM TODAS AS CAPITAIS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO.”**

(...)

**“4 – QUANTITATIVO MÁXIMO DE VAGAS DE ESTÁGIO**

(...)

***Em relação ao Quadro de Pessoal da Controladoria-Geral da União, esse limite corresponde ao total de 600 (seiscentos) estagiários de Nível Superior e 200 (duzentos) estagiários de Nível Médio, em virtude da lotação aprovada para os cargos de Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, respectivamente.” (g.n.)***

(...)

***Assim, a decisão que declarou a SUPER ESTÁGIOS como vencedora merece ser reformada, posto que não cumpriu com os requisitos dispostos no Edital. Ademais, deve-se atentar para o Princípio da Razoabilidade que pondera: a discricção administrativa tem o objetivo de evitar que soluções e interpretações rígidas e únicas prejudiquem o interesse público. Ao atuar no exercício de discricção o administrador terá de obedecer critérios aceitáveis do ponto de vista racional. Uma providência administrativa desarrazoada não pode estar em conformidade com a finalidade da lei.***

***Pelo exposto, é o presente para requerer a Vossa Senhoria se digne a receber o presente RECURSO e, com o objetivo de obter o melhor Contrato para a CGU, acolher e considerar a Recorrente habilitada e classificada no processo licitatório em referência.” (alguns grifos não originais)***

## **DA ANÁLISE DAS RAZÕES DE RECURSO**

Inicialmente, cumpre esclarecer que o **item 4 do Termo de Referência** (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2011) – **QUANTITATIVO MÁXIMO DE VAGAS DE ESTÁGIOS** (fl. 78) – **é apenas uma referência ao número máximo de contratações de estagiários permitido à Controladoria-Geral da União (CGU)**, conforme critérios estabelecidos na Orientação Normativa MP nº 7/2008, **não podendo tal quantitativo ser utilizado como parâmetro para a análise do atestado de capacidade técnica.**

Dessa forma, pelos motivos expostos no item 5 do Termo de Referência (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico acima mencionado), foi definido pela área técnica para efeito de contratação, por meio da licitação em comento, o **quantitativo de 150 (cento e cinquenta) vagas** de estagiários, conforme abaixo transcrito:

(...)

**5 – META FÍSICA**

**Em função de limitação orçamentária para efeito da contratação de estagiários, serão definidas 150 (cento e cinquenta) vagas para distribuição entre todas as unidades da Sede, em Brasília, e nas Unidades Regionais, localizadas em todas as capitais dos estados da Federação. (...)” (grifos nossos)**

Cumpre registrar que, **para fins de comprovação da capacidade técnica da licitante**, foram juntados aos autos **03 (três) atestados de capacidade técnica**: a) Câmara Municipal da Serra/ES (fl. 108); b) Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) – fl. 109; e c) 2ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal - Mato Grosso (2ª SR.PRF/MT) – fl. 110, dos quais foi possível extrair as seguintes informações:

a) Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Câmara Municipal de Serra afirmando que a Recorrida, SUPER ESTÁGIOS LTDA. ME, **executou com eficiência e eficácia o agenciamento de 192 (cento e noventa e dois) estagiários**;

b) Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) afirmando que a Recorrida, **vem demonstrando capacidade técnica e pontualidade nos compromissos assumidos decorrentes da prestação de serviços de admissão de estagiários** de nível superior e nível médio nas unidades dos Estados de **Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo**; e

c) Atestado de Capacidade Técnica emitido pela 2ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal - Mato Grosso (2ª SR.PRF/MT) afirmando que a Recorrida, vem prestando os serviços de intermediação de estágios, na condição de agente de integração, **não havendo nenhum fato relevante que a desabone**.

Atendendo solicitação da área técnica desta CGU (fl. 125), durante a fase de análise das propostas, foram efetuadas diligências a fim de se buscar a complementação de informações visando à comprovação sobre o atendimento dos Atestados apresentados pela Recorrida ao prescrito no item 9.4 do Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2011, que estabelece:

“(…)

**9.4. Deverá constar do envelope a seguinte documentação complementar ao SICAF:**

**a) 01 (um) atestado, no mínimo, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, o qual comprove que a licitante prestou ou está prestando, de forma satisfatória, serviço compatível com o objeto deste Pregão, equivalentes em quantidades e características iguais ou superiores;**”  
(grifos nossos)

A diligência realizada se consubstanciou em consultas aos Sistemas SIAFI e COMPRASNET, a fim de se verificarem os dados afetos às licitações e contratações que deram origem à emissão dos atestados apresentados, tendo sido constatado que:

- Na execução do contrato com a FUNASA, decorrente do Pregão Eletrônico nº 17/2010, a **Recorrida** é responsável pela prestação de serviço de agente de integração, com a finalidade de admitir **201 (duzentos e um) estagiários, distribuídos por 06 (seis) estados** (AL, ES, MT, RJ, SC e SP), de **04 (quatro)** regiões diferentes do país (fls. 145-v e 146).

- Na execução do contrato com a 2ª SR.PRF/MT, decorrente do Pregão Eletrônico nº 02/2010, a **Recorrida** é responsável pela prestação de serviços de intermediação de **27 (vinte e sete) estagiários, distribuídos entre cerca de 08 (oito) municípios do estado do Mato Grosso** (fls. 158-v e 159).

Uma vez que, como anteriormente destacado, a estimativa da Controladoria-Geral da União é a **contratação máxima de até 150 (cento e cinquenta) estagiários** é notório, portanto, diante do acima exposto, que o **Atestado de Capacidade Técnica emitido pela FUNASA** já atenderia plenamente aos critérios estabelecidos para fins de habilitação, pois o mesmo apresenta informação de que a **Recorrida está prestando, de forma satisfatória, serviço compatível** com o objeto do Pregão Eletrônico nº 17/2011 e em **quantidades inclusive superiores à demanda estimada pela CGU-PR.**

E foi trilhando esse entendimento, de posse das informações colhidas nas diligências, dos Atestados de Capacidade Técnica e após análise efetuada no Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2010 – FUNASA e no Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2010 – 2ª SR.PRF/MT, que a área técnica desta CGU concluiu que a Recorrida comprovou que prestou, ou vem prestando, **serviço compatível com o exigido no Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2011, em quantidades equivalentes e com características iguais ou superiores ao pretendido.**

### **DAS DISPOSIÇÕES EDITALÍCIAS AFETAS À HABILITAÇÃO**

Faz-se necessário esclarecer alguns aspectos que envolveram a elaboração do Edital/Termo de Referência (TR) do Pregão Eletrônico nº 17/2011.

Preliminarmente, traremos à baila os dispositivos legais que serviram de suporte para a confecção do TR e do instrumento convocatório:

#### **Constituição Federal de 1988**

“(…) Art. 37 (…)

(…)

***XXI - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.***” (grifos nossos)

#### **Lei nº 8.666/96**

“(…)

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,

(...);

(...)

§ 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, (...)** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§3º **Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares** de complexidade tecnológica e operacional **equivalente ou superior.**

(...)

§ 5º **É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação."**

(todos os grifos nossos)

### **Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2011**

"(...)

9.4. a) **01 (um) atestado, no mínimo, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, o qual comprove que a licitante prestou ou está prestando, de forma satisfatória, serviço compatível com o objeto deste Pregão, equivalentes em quantidades e características iguais ou superiores; (grifos nossos)**

Assim, latente está a intenção da área técnica da CGU-PR, quando da formulação do Edital, em observar as prescrições normativas que regulam o assunto, especialmente no que tange em **admitir que a comprovação da capacidade técnica fosse efetivada através de atestados que contemplassem serviços compatíveis** com o objeto do Pregão.

**Não se exigiu, em qualquer momento, que tais atestados contemplassem número determinado de estados da Federação. No presente caso, isto não seria razoável visto que, conforme exposto em respostas da área técnica a Pedidos de Esclarecimentos relacionados ao Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2011 e divulgados nos sítios [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) e [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br), não há quadro de distribuição de vagas previamente definido, pois essa definição dependerá da demanda de cada área da CGU.**

Dessa forma, o propósito visado pela área técnica da CGU-PR na regulamentação sobre a apresentação dos Atestados de Capacidade foi o de estabelecer critérios de mensuração da capacidade técnica **sem, contudo, exigir características idênticas** e atribuir **maior grau de flexibilidade para a comprovação de experiência anterior na execução dos serviços**, traduzindo-se tal flexibilização na possibilidade de obtenção de informações que permitissem à

área técnica estabelecer, **por proximidade de características técnicas e qualitativas, uma relação de similaridade/equivalência entre esses serviços e aqueles que constituem o objeto do Termo de Referência**, viabilizando, assim, reconhecer a capacidade técnica da licitante.

A **decisão da área técnica da CGU-PR** em assim proceder **tomou por base**, além da mencionada **legislação**, os **posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários dominantes** sobre a matéria, dos quais serão transcritos a seguir os excertos mais importantes.

#### **Decisão TCU nº 574/2002 – Plenário**

“(…)

**foi se firmando o entendimento de que o limite é estabelecido no caso concreto, utilizando-se o bom-senso, respeitando os princípios administrativos da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, e os princípios da licitação. Em suma, tal exigência deve limitar-se às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, e em quantitativos que assegurem um mínimo aceitável de garantia para a administração e um máximo de competitividade ao processo licitatório.**

**Não se discute a possibilidade de serem feitas exigências de qualificação técnica para habilitação, mas sim, a medida, a proporção em que são feitas** (daí porque inúteis ao esclarecimento da questão as citações de decisões do TCU e STJ apresentadas pelo Responsável). **Especificamente sobre a medida das exigências, na mesma obra de Marçal Justen Filho, citada pelo Sr. Diretor Geral encontra-se o seguinte trecho elucidativo:**

**"Também não se admitem requisitos que, restritivos à participação no certame, sejam irrelevantes para a execução do objeto licitado. Deve-se considerar a atividade principal e essencial a ser executada, sem maiores referências a especificações ou detalhamentos. Isso não significa afirmar que tais peculiaridades sejam irrelevantes. São significativas para a execução do objeto, mas não para a habilitação."** (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., p. 312l).

“(…)”

#### **Decisão TCU nº 1.288/2002 – Plenário**

“(…)”

**9. O art. 30 da Lei 8.666/93 e seu inciso II diz, entre outras coisas, que a exigência para a qualificação técnica deve ser compatível em quantidades. Portanto, é possível se exigir quantidades, desde que compatíveis. Por compatível, se entende ser assemelhada, não precisa ser idêntica. A semelhança depende da natureza técnica da contratação, pois, para certas coisas, quem faz uma, faz duas. (...)."** (grifos nossos)

## Acórdão TCU nº 32/2002 – 1ª. Câmara

(...)

3º) **as exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, entretanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública, mas constituir tão-somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.** (...)" (grifos nossos)

## Acórdão TCU nº 1.097/2007 – Plenário

"(...) 4.2.9.7 No que tange ao número de 2.000 pontos, também merecem ser feitas algumas observações. **Seria razoável supor que uma sociedade empresária que já tenha realizado a instalação de 500 pontos (25% do exigido) não tenha capacidade para instalar o quantitativo previsto no objeto da licitação (cerca de 3000)? Certamente não. O serviço ora examinado não apresenta diferentes desafios e dificuldades a cada novo ponto instalado. Percebe-se que há uma natureza repetitiva e que 500 pontos já seriam suficientes para se garantir a capacidade da licitante. Esse entendimento também se aplica ao quantitativo exigido para rede elétrica (2.000 pontos).**

4.2.9.8 **A exigência de 2.000 pontos, portanto, tende a favorecer as sociedades que já têm seu lugar no mercado e já operam há algum tempo em detrimento daquelas que estão buscando seu espaço e que também detêm capacidade para prestar os serviços objeto do certame ora examinado.**

(...)

10.3.1.1 **não estabeleça requisitos desnecessários para a habilitação das licitantes incompatíveis com a lei;**" (grifos nossos)

## Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética. 11 ed. pp. 304, 322, 336 e 337

(...)

Vale insistir acerca da **inconstitucionalidade de exigências excessivas, no tocante à qualificação técnica.** Observe-se que a natureza do requisito é incompatível com disciplina precisa, minuciosa e exaustiva por parte da Lei. **É impossível deixar de remeter à avaliação da Administração a fixação de requisitos de habilitação técnica.** Essa competência discricionária **não pode ser utilizada para frustrar a vontade constitucional de garantir o mais amplo acesso a licitantes,** tal como já exposto acima. **A Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar.** Vale dizer, **sequer se autoriza exigência de objeto idêntico.** (...)

(...)

Também não se admitem requisitos que, restritivos à participação no certame, sejam irrelevantes para a execução do objeto licitado. Deve-se considerar a atividade principal e essencial a ser executada, sem maiores referências a especificações ou detalhamentos. Isso não significa afirmar que tais peculiaridades sejam irrelevantes. São significativas para a execução do objeto, mas não para a habilitação.

“Não cabe à Administração ir além do mínimo necessário à garantia do princípio da República. Logo, não se validam exigências que, ultrapassando o mínimo, destinam-se a manter a Administração em situação ‘confortável’. A CF/88 proibiu essa alternativa”

(...)

A Lei nº 8.666 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei nº 8.666 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumentos de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. (...). A legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime as exigências desnecessárias e meramente formais” (grifos nossos)

#### Acórdão TCU nº 2.147/2009 – Plenário

“(...) 9.4.3. limite as exigências de atestados de capacidade técnico-operacional aos mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução do empreendimento, devendo abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, (...) a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003-Plenário; 2.088/2004-Plenário; 2.656/2007-Plenário; 608/2008-Plenário e 2.215/2008-Plenário), cumprindo o que prescreve o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei 8.666/1993,” (grifos nossos)

#### Acórdão TCU nº 112/2011 – Plenário

“(...) 4. De fato, a exigência de comprovação de prestação de serviços em volume igual ou superior ao licitado extrapola os requisitos definidos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993, bem como contraria a jurisprudência do tribunal acerca do assunto (acórdãos 170/2007, 1.390/2005, 1.094/2004 e 1.937/2003 do Plenário e acórdão 2.309/2007 da 2ª Câmara). Configura-se, assim, restrição à competitividade do certame, com infração ao inciso I do art. 3º do Estatuto das Licitações.(...)” (grifamos)

#### DA CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto, considerando que a Recorrente não logrou êxito em demonstrar a alegada inobservância às normas, tampouco em comprovar a ausência de capacidade técnica por parte da Recorrida, e por entender que os requisitos e princípios que permeiam os atos da Administração Pública foram devidamente observados pela área



**técnica da CGU-PR**, quando da análise da proposta e dos documentos de habilitação, **INDEFIRO** o pedido formulado, **mantendo o posicionamento inicial** no sentido de **DECLARAR VENCEDORA** do certame a empresa **SUPER ESTÁGIOS LTDA. ME LTDA.**

À consideração superior.

Em        de agosto de 2011.

**MÁRCIO DAVID E SOUZA**

Pregoeiro CGU-PR

**JEFFERSON DE FREITAS MARTINS**

Assessor Técnico

CGRL/DGI/CGU-PR

**De acordo.**

Encaminhe-se o processo à Sra. Diretora de Gestão Interna - Substituta, para análise e, se for o caso, para os registros de **adjudicação e homologação**, referentes ao Pregão Eletrônico nº 17/2011.

Em        de agosto de 2011.

**CRISTIANE DOS SANTOS NERY DE OLIVEIRA**

Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos - Substituta

**Acompanho o posicionamento do Pregoeiro, declarando como vencedora do item 01 do Pregão Eletrônico nº 17/2011 a empresa SUPER ESTÁGIOS LTDA ME.**

Tendo em vista a **adjudicação e a homologação** do Pregão Eletrônico nº 17/2011, restituam-se os autos à COLIC/CGRL para prosseguimento.

Em        de agosto de 2011.

**CARLA BAKSYS PINTO**

Diretora de Gestão Interna - Substituta