



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0407/2019

PROCESSO N.º : 3472/2019
RECORRENTE : NELSON FERRARI - ME
PREGÃO PRESENCIAL N.º : 33/2019
INTERESSADOS : PREFEITO MUNICIPAL
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ASSUNTO : RECURSO ADMINISTRATIVO

1 RETROSPECTO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **NELSON FERRARI - ME** contra ato praticado pela Pregoeira e Equipe de Apoio, na sessão pública realizada em 14 de março de 2019, referente ao Pregão Presencial n.º 33/2019, cujo objeto é a *contratação de prestadora de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para limpeza geral e conservação de bens, espaços e prédios públicos, para atender a Municipalidade.*

Alega a Recorrente ser indevida a sua inabilitação, pois apresenta capacidade técnica suficiente para a prestação dos serviços, sendo que o edital restringe a participação e a competitividade ao estabelecer a exigência de experiência mínima de 3 anos de execução de serviços similares comprovados em atestado(s). Ainda, aduz que a sua proposta financeira é a mais econômica ao Município e, dessa forma, pretende seja mantida no certame.

A Pregoeira avaliou a admissibilidade do recurso e efetuou a intimação das demais licitantes para eventual manifestação.

A licitante **BARREIRAS PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI** apresentou em tempo hábil as contrarrazões pertinentes, anexando Contrato Social e Procuração do subscritor.

Mediante Despacho, a Pregoeira encaminhou os autos a esta Procuradoria Jurídica Municipal para análise do mérito, acompanhados de cópia dos documentos de habilitação apresentados pela empresa Recorrente.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Antes do exame do mérito das razões apresentadas pela Recorrente, no que tange ao descumprimento do ato convocatório, são oportunas as palavras de Marçal JUSTEN FILHO¹, que definem o propósito da fase de habilitação:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 453.



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Na acepção de fase procedimental, a habilitação consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacitação de sujeito para contratar com a Administração Pública. Na acepção de ato administrativo decisório, indica o ato pelo qual a Administração finaliza essa fase procedimental, decidindo sobre a presença das condições do direito de licitar. (...) Enquanto ato decisório, a habilitação é ato vinculado. Não é informada por qualquer juízo de conveniência. Nem pode se fundar na vantajosidade de propostas. Há uma radical dissociação entre "habilitação" (exame da presença das condições do direito de licitar) e julgamento das propostas. (grifei)

Quanto às alegações de que o edital apresenta exigências indevidas que comprometem a participação no certame e que não são se mostram razoáveis para o tipo de contratação pretendida, cumpre salientar que esta Procuradoria já apreciou o assunto em sede de Impugnação ao presente edital, formulada pela própria Recorrente, no Protocolo nº. 2023/2019, razão pela remete-se aos fundamentos do Parecer Jurídico nº. 224/2019 (cópia anexa a este Parecer) a fim de se evitar a tautologia.

Mantido o entendimento de regularidade das exigências em questão, cabe avaliar os motivos que deram causa à inabilitação da Recorrente, iniciando-se pela demonstração da capacidade técnica que, de acordo com a própria Ata da sessão, depreende-se que restou descumprido o item 10.3.5.1.7 do edital pelo simples fato da existência da empresa ser inferior ao período de 3 anos exigidos para comprovar a sua capacidade técnica, já que a data da sua abertura em 23/05/16 impossibilita a prestação de serviços pelo tempo mínimo exigido, dispensando-se, assim, qualquer diligência para averiguação dos Atestados apresentados.

Ademais, em relação à alegada restrição à participação no certame, convém observar da Ata da sessão que restaram credenciadas 7 (sete) empresas, o que denota potencialidade razoável de interessadas que atendem as condições do edital.

Mais que isso! Em outro certame (Pregão Presencial nº. 34/19) para contratação de serviços similares, mas com sistema de pagamento mensal, e no qual o edital também estabelece as mesmas exigências de experiência prévia mínima de 3 anos, o número de participantes é ainda superior, resultando no credenciamento de 18 (dezoito) empresas, o que afasta a equivocada presunção de limitação ao leque de competidores.

Por fim, não merecem prosperar os fundamentos da Requerente a respeito da suposta economicidade da sua proposta, pois as contratações públicas não possuem como último escopo o menor preço, mas sim a proposta mais vantajosa, que nem sempre se mostra a de menor valor financeiro.

Ou seja, nos termos já delineados por esta Procuradoria através do Parecer Jurídico nº. 250/2019 (cópia anexa a este Parecer), em sede de Impugnação ao presente edital sob os Protocolos nº. 2117 e 2118/2019, todas as cautelas tomadas pela Administração e constantes do edital são oriundas de experiência prévia que permitiu o levantamento de dados e inconformidades de modo a justificar a sua presença.

Inegável que a inabilitação de empresa que não preenche os requisitos de capacidade técnica vinculados em edital e a forma de condução do processo seletivo em apreço redundaram



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

na atuação mais proba e eficiente que se espera dos agentes públicos, de modo a restarem rechaçados todos os argumentos depreciativos levantados pela Recorrente.

É cediço que o procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988).

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório "(...) é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que 'a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada'."²

O edital é lei entre a Administração e os licitantes, "(...) não sendo aceitável que a Administração, no decorrer do processo ou na realização do julgamento, descumpra as regras previamente estabelecidas no ato convocatório. (TCU, Acórdão 3.474/06, 1ª Câmara, rel. Min. Valmir Campelo)."³

Dessa forma, é de se concluir que agiu com acerto a Pregoeira ao inabilitar a licitante NELSON FERRARI - ME, ante a impossibilidade de se atestar com juízo de certeza que a mesma detém a qualificação técnica necessária à execução total do objeto licitado.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, opina-se pelo IMPROVIMENTO do recurso interposto pela NELSON FERRARI - ME, com fulcro no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, no sentido de ser mantida a decisão da Pregoeira e Equipe de Apoio, considerando INABILITADA a proposta da Recorrente no certame do Pregão Presencial n.º 33/2019.

No que tange ao procedimento, caso mantida a decisão, a Pregoeira deverá informar no processo os motivos da decisão recorrida e, em seguida, encaminhá-lo ao Prefeito Municipal (autoridade competente), para que decida o recurso administrativo, nos termos do § 4º do art. 109 da Lei n.º 8.666/1993.⁴

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 12 de abril de 2019.

CAMILA SLOGO PEGORARO BONTE

DECRETOS 040/2015 - 013/2017

OAB/PR 41.048

² FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 2007, p. 416.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit., p. 618.

⁴ "Art. 109. (...) § 4º. O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade."



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0224/2019

CÓPIA

PROCESSO N.º : 2023/2019
IMPUGNANTE : NELSON FERRARI - ME
PREGÃO PRESENCIAL N.º : 33 E 34/2019
INTERESSADOS : DEPARTAMENTO DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
PREFEITO MUNICIPAL
PREGOEIRA E EQUIPE DE APOIO
ASSUNTO : IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação protocolada em 04/03/2019 e formalizada pela empresa **NELSON FERRARI - ME**, em relação ao Pregões Presenciais n.º 33 e 34/2019, que tem por objeto a *contratação de prestadora de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para limpeza geral e conservação de bens, espaços e prédios públicos, para atender a Municipalidade e a contratação de prestadora de serviços de mão de obra para execução de serviços limpeza geral e conservação, nas unidades básicas de saúde e unidades escolares da municipalidade*, respectivamente.

A Impugnante alega que os editais restringem a participação e a competitividade, pois o item 10.3.5.1 estabelece exigências de qualificação técnica indevidas ao limitar o período mínimo de 3 anos de execução de serviços similares comprovados em atestado(s) de capacidade técnica, violando o art. 30 da Lei de Licitações. Sem documentos.

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para avaliar a admissibilidade e mérito da impugnação.

É o relatório.

2 JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

A impugnação dos editais está prevista no item 4, que remete às disposições do art. 41,¹ da Lei n.º 8.666/93, e permite ao cidadão e ao interessado impugnar os termos do edital até o segundo dia útil anterior à abertura da sessão pública do certame.

¹ "Art. 41. (...) § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 113. § 2º. Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso." (*Redação dada pela Lei n.º 8.883, de 1994*)



A impugnação foi protocolada em 04/03/2019, sendo que as sessões públicas que visam a abertura das propostas nos Pregões nº. 33 e 34/19 estão marcadas para os dias 14 e 15/03/2019, às 14 horas, o que denota a sua **tempestividade**.

Quanto aos demais pressupostos, a impugnação foi apresentada por parte legítima e interessada, endereçada à autoridade competente, fundamentada e devidamente representada.

Superados os pressupostos de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito.

2 FUNDAMENTAÇÃO

No entendimento da Impugnante, os editais em apreço apresentam exigências de qualificação técnica excessivas, indicando que o item 10.3.5.1 estabelece comprovação de aptidão desarrazoada e incompatível com a legislação, de forma a restringir o universo de participantes e violando o art. 30 da Lei nº. 8.666/93, especificamente ao limitar o período mínimo de 3 anos de execução de serviços similares comprovados em atestado(s) de capacidade técnica.

O item atacado possui a seguinte redação:

10.3.5.1.6 Para a comprovação do número mínimo de horas exigidas em cada item, 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.

Primeiramente, observa-se que o item acima dispõe sobre a qualificação técnica das licitantes e exige a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, documento este que está regularmente elencado no inciso II do art. 30 da Lei nº. 8.666/93.

Convém destacar que este item deixa claro em sua redação que os requisitos a serem analisados no(s) atestado(s) são oriundos dos estudos e disposições da Instrução Normativa nº. 05/2017, editada pela SEGES – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, tratando-se de normativa elaborada pela União para o fim de prevenir riscos nas contratações da Administração Pública, sendo que o Tribunal de Contas da União preconiza a obrigatoriedade da sua observância (Acórdão nº. 1214/2013-Plenário).

Mais que isso! O próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná recomenda a sua utilização por todos os seus entes jurisdicionados, inclusive ministrando cursos neste sentido.

Em seguida, o subitem 10.3.5.1 estabelece que a aptidão técnica deverá ser comprovada em relação aos serviços com características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação, tratando-se de qualificação técnica operacional descrita nos termos constantes do dispositivo legal supra citado.

Ainda neste item, consta a necessidade de comprovação de serviços em período não inferior a 3 (três) anos, na forma disposta nos subitens seguintes, os quais admitem a somató-



ria de atestados e a execução de pelo menos 50% do serviço pretendido, o que corresponde aos parâmetros legalmente admitidos, senão vejamos a seguir.

Em relação à qualificação técnica, que é o conjunto de informações que fazem presumir que o licitante tem capacidade para cumprimento das obrigações contratuais, prevê o artigo 30, da Lei nº 8.666/93, que a comprovação da capacidade técnica decorre da apresentação do desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, a saber:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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;

No que se refere à quantidade, embora a lei não indique claramente, os Tribunais de Contas têm jurisprudência pacífica de que 50% do objeto da licitação seria o máximo a ser exigido.

Trata-se de critério mais adequado a demonstrar a capacidade operacional das licitantes, ou seja, os quantitativos requeridos na qualificação técnica do edital devem obedecer ao percentual máximo de 50% do total do objeto pretendido, conforme a jurisprudência do TCU tem considerado razoável e admissível (Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004 e 2383/2007, todos do TCU-Plenário).

Portanto, o edital prevê quantidades compatíveis aos parâmetros aceitáveis (máximo de 50%), motivo pelo qual não enseja qualquer modificação.

Acrescente-se a tudo isso o fato de que o item 10.3.5 e seguintes do edital tem redação clara e há adequação e pertinência entre o objeto licitado e as exigências prescritas, conforme demonstrado a seguir.

Quanto à comprovação do lapso temporal de 3 anos de execução de serviços similares aos licitados, trata-se de análise de experiência prévia que tem por objetivo constatar a solidez do futuro contratado, visando assegurar a boa execução do objeto, considerando o prazo máximo de contratação até 60 (sessenta) meses, nos termos do artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93.

Neste ponto, é importante frisar a diferenciação entre a contratação anterior decorrente do Pregão nº. 84/2018 e as contratações que advirão dos Pregões nº. 33 e 34/2019.

Isto é, na primeira, o objetivo era o registro de preços de serviços de *mão de obra de apoio à atividades operacionais subsidiárias para limpeza geral e conservação de bens, espaços e prédios públicos*, tratando-se da tentativa inicial da Administração Municipal em realizar a contratação



terceirizada dessas atividades, tendo em vista as alterações no PCCVSP (plano de cargos, carreira e valorização do servidor público) efetivadas pela Lei Municipal nº. 4.529/2017.

Assim, o primeiro processo licitatório considerou quantidades meramente estimativas, com a possibilidade de contratação eventual e parcelada, pelo período inicial de 6 meses, sendo que a Ata de Registro de Preços nº. 425/2018 foi prorrogada por mais 6 meses a fim de ser aproveitado o saldo quantitativo de serviços.

No entanto, com a prorrogação já restou identificada a insuficiência de saldo para a continuidade dos serviços por maior período, o que ensejou a deflagração de novo processo licitatório.

Assim, com base na experiência do Pregão 84/18, foram efetuados os novos levantamentos de quantidade, valores, prazo de execução e forma de contratação para o novo certame, concluindo-se por buscar uma contratação prolongada e não um registro de preços, prevendo prorrogações em até 60 meses e estimando uma quantidade de serviços bem superior e adequada às necessidades concretas da Administração Municipal, implicando, por fim, em um dispêndio maior de recursos financeiros.

Veja-se que o Pregão 84/18 foi lançado apresentando o valor máximo de R\$ 2.175.080,00 para o quantitativo total de 109.500 horas de serviços de mão de obra, sendo que a detentora da ARP, ora Impugnante, restou vencedora pelo valor de R\$ 1.514.265,00, ou seja, importando num desconto aproximado de 30% sobre o valor de referência.

Ocorre que, em comparação, o Pregão 33/19 estabelece o valor máximo de referência de R\$ 3.398.560,00 para o quantitativo majorado de 221.000 horas de serviços e para um período prolongado de até 60 meses, o que consubstancia numa contratação em patamares mais complexos de execução e fiscalização, razão pela qual o processo de seleção da contratada requer avaliação mais cuidadosa sobre a capacidade de atendimento da demanda e de cumprimento das obrigações durante extenso lapso de tempo.

Corroborando tais justificativas, o Tribunal de Contas da União exarou o Acórdão nº. 1214/2013-Plenário, tecendo aprofundada análise em sede da Representação nº. 006.156/2011-8 e proferindo recomendações à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) para a contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal, razão pela qual merecem transcrição os seguintes trechos:

“Observe-se, ainda, que o mesmo art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93, autoriza expressamente a administração a exigir da licitante a comprovação de que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado. De acordo com o art. 57, inciso II, dessa Lei, os contratos para prestação de serviços de forma contínua poderão ser prorrogados por até sessenta meses. Nesse sentido, compreendemos pertinente que a exigência relativa a prazo possa ser feita até o limite das prorrogações sucessivas.



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

Não obstante a autorização legal, verifica-se que a Administração não fixa exigência relativa a prazo nas licitações e contrata empresas sem experiência, as quais, com o tempo, mostram-se incapazes de cumprir o objeto acordado.

Pesquisa apresentada pelo SEBRAE-SP demonstra que em torno de 58% das empresas de pequeno porte abertas em São Paulo não passam do terceiro ano de existência. Esse dado conduta com a constatação da Administração Pública de que as empresas estão rescindindo, ou abandonando, os contratos, antes de completados os sessenta meses admitidos por lei.

A lei possui caráter geral, pois se destina a regular todas as situações. Em razão disso, dada a diversidade de possíveis objetos, seria difícil e até temerário a legislação entrar em um nível de detalhe tal a especificar quantidades e percentuais a serem requeridos. O art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93 estabelece que a administração deve exigir que a licitante comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto. Os parágrafos do citado artigo estabelecem algumas regras para tentar evitar abusos ou exigências desarrazoadas, no sentido de garantir a observância do art. 37, inciso XXI, in fine da Constituição Federal, que só permite as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Algumas das restrições feitas pela Lei 8.666/93 relativas às exigências que podem ser estabelecidas são as seguintes: vedação da exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou em locais específicos, proibição de exigências de propriedade e de localização prévia de equipamentos e pessoal. Estando as exigências dentro dos limites autorizados pela lei, não há porque a priori, considerá-las indevidas. O que se deve verificar é sua pertinência para garantir o cumprimento (ou ao menos diminuir o risco de descumprimento) das obrigações das contratadas, sem restringir indevidamente a competitividade das licitações. Entendo que os argumentos utilizados pelo grupo demonstram a adequabilidade dessas exigências, que já foram consideradas legais pelo Tribunal em algumas ocasiões, conforme registrado abaixo. Mencione-se que nos processos abaixo mencionados, a própria 3ª Secex manifestou-se pela legalidade dessas exigências:

– TC 019.549/2010-5 – uma das exigências de qualificação técnica contida no edital foi a de o licitante comprovar experiência mínima de três anos na área dos serviços a serem contratados.

. ementa do Acórdão 2.939/2010-Plenário:

‘É compatível com o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993 a exigência de requisito temporal de atuação do licitante na área do serviço de natureza contínua licitado, desde que por período inferior ao prazo de 60 (sessenta) meses previsto no inciso II do art. 57 daquela Lei.’

. trecho do relatório:

‘4.5 Ademais do acima exposto concluímos, alinhados aos argumentos da Administração, que as exigências postas no edital coadunam-se com os termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, que autoriza a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, vez que a experiência exigida para habilitação ao certame, inclusive no que se refere a prazo, mostram-se razoáveis e compatíveis com os serviços que serão executados e na área em que serão executados, conforme demonstrado no arrazoado técnico de fls. 69/82.’

. trecho do voto:

‘7. Em segundo lugar, por se tratar de serviço de natureza contínua, que podem se estender por longo período, a exigência temporal de experiência mínima no mercado do objeto também é, em princípio, compatível com o dispositivo legal há pouco mencionado, já que o tempo



de atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro fornecedor e, com isso, assegurar boa execução do objeto.

8. Acrescente-se que, na situação em foco, o estipulado prazo de três anos de atuação no mercado, conforme reconheceu a Secex/3, é compatível, dada a natureza contínua dos serviços em questão, com o prazo máximo de 60 meses autorizado pelo inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.

9. Finalmente, destaco que o simples fato de haverem sido habilitadas no certame quinze empresas já é suficiente para demonstrar que as regras inseridas no instrumento convocatório, ao contrário do alegado pela representante, não ferem nem a competitividade da licitação, nem a isonomia entre os interessados.'

– TC 028.029/2010-0 – exigiu-se no edital que o licitante comprovasse o gerenciamento de 20 postos de trabalho, em licitação que tinha por objetivo a contratação de 8 postos, e demonstrasse experiência mínima de 3 anos.

. 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.
(...)

'7. Consoante estimativas criteriosas feitas pela Segedam e cujos cálculos estão detalhados no relatório que antecede este voto, são precisos pelo menos 20 postos de trabalho para que seja gerada renda suficiente para manter em funcionamento uma empresa que atue na área de prestação de serviços de natureza continuada.

8. Sobre as dificuldades relativas a contratos celebrados com empresas que não conseguem manter seus custos mínimos relatou a Segedam a seguinte situação:

27. Há diversas experiências no TCU, especialmente nas Secretarias de Controle Externo nos Estados, demonstrando que empresas que gerenciam pequenos quantitativos de postos de trabalho não se sustentam ao longo do tempo, logo vão à falência e, não raro, são abandonadas pelos responsáveis/proprietários, que fogem de suas responsabilidades contratuais, deixando os empregados entregues à própria sorte.

28. Nesses casos, a Administração é obrigada a intervir no contrato e buscar soluções tendentes a minimizar os prejuízos a que os empregados ficam sujeitos, efetuando, por exemplo, o pagamento direto dos salários, dos benefícios e das obrigações patronais relativamente às questões trabalhistas e previdenciárias.

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 de-



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

seja esquivar-se mediante a aplicação, dentre outras regras, da exigência editalícia aqui debatida e defendida.'

83. Por fim, ressalto as informações apresentadas pela Segedam no âmbito do processo acima referido – TC 028.029/2010-0, registrando que após o trabalho do grupo de estudos o TCU passou a fazer as exigências de qualificação apresentadas no presente trabalho, tendo obtido o seguinte resultado:

'31. Desde então, em maior ou menor grau, as novas medidas foram implementadas em 17 (dezessete) editais de pregões eletrônicos do TCU, sem que tivesse havido restrição à competitividade dos certames, conforme tabela de fls. 6-8, anexo 1.

32. Observa-se que nesses 17 procedimentos não houve nenhuma licitação deserta. Ao contrário, a grande maioria das licitações teve número significativo de concorrentes. Destarte, à exceção de uma das licitações, cujo preço global ficou exatamente igual ao estimado pela Administração, as demais tiveram preços cotados abaixo dos estimados.

33. Registre-se, ainda, que o mercado tem aceitado com bastante tranquilidade as exigências fixadas, pois apesar do grande número de concorrentes e de desclassificações por não preencherem os requisitos, um número reduzido de empresas questionaram as qualificações exigidas. Desse modo, entende-se como razoáveis as qualificações atualmente adotadas, inclusive a que trata do quantitativo de postos.' (Grifei)

Em sentido semelhante – entendendo que há situação em que as exigências de experiência anterior são justificáveis – cite-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

"DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE.

1. As exigências tendentes a comprovar a capacitação técnica do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público.

2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada, porquanto concebida com propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do do inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93: "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)"

3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra –, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial.

4. A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público.



5. *Recurso especial não-provido. (REsp 295806/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, 2ª Turma, julgado em 06/12/2005, DJ 06/03/2006, p. 275)*”

Ressalte-se que não interessa a discussão sobre qual empresa possui mais qualificação ou experiência (se a que apresenta um atestado ou a que apresenta três ou mais) como forma de exclusão de interessadas, mas qual empresa apresenta garantia mínima de que possuirá, ao ser contratada, capacidade para executar os serviços mediante contratação vantajosa para a Administração.

Com efeito, insta consignar que não se olvida que o dispositivo legal em análise buscou corrigir uma distorção de prática que permitia que exigências abusivas de qualificação técnica inviabilizassem a participação de empresas competentes nas licitações, ao vedar exigências que, por excessivas, desproporcionais ou inadequadas, transbordavam o patamar de garantia de segurança mínima na execução do objeto da licitação.

Por outro lado, as limitações à discricionariedade da Administração não devem representar, na mesma medida, aumento dos riscos e criação de oportunidades para que empresas ou profissionais despreparados assumam responsabilidades com as quais não podem arcar.

Oportuno salientar, em desfavor da tese desenvolvida pela Impugnante, que a ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente, de modo a comprometer a segurança dos contratos, na medida em que pode causar expressivos prejuízos para o Poder Público.

Nesse sentido, a previsão de exigências de qualificação técnica não deve esbarrar em óbices intransponíveis ou formalismo exacerbado decorrentes de interpretação de dispositivo de lei de forma prejudicial ao interesse público.

Sobre o tema, ainda é propício citar as esclarecedoras lições de Marçal Justen Filho²:

“(…) Excluir a possibilidade de requisitos acerca de capacitação técnico-operacional conduz, em termos gerais, a colocar em risco o interesse público. A administração Pública poderá contratar sujeito sem a experiência necessária a execução de certo objeto contratual.

Enfim, lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. Se exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público.

Diante disso, deve-se adotar para o art. 30 interpretação conforme à Constituição. A ausência de explícita referência, no art. 30, a requisitos de capacitação técnico-operacional não significa vedação à sua previsão. A cláusula de fechamento contida no § 5º não se aplica à capacitação técnico-operacional, mas a outras exigências.

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 9ª ed., p. 319 e 321.



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

Destaque-se que a admissibilidade à exigência de requisitos de capacitação técnico-operacional foi explicitamente acolhida pelo C. Tribunal de Contas da União, como se vê da Decisão nº 432/96 (DOU 06.08.96, pp. 14.818/14.819).

(...)

Uma interpretação que se afigura excessiva é aquela de que a capacitação técnica operacional não pode envolver quantitativos mínimos, locais ou prazos máximos. Ou seja, admite-se a exigência de comprovação de experiência anterior, mas se proíbe que o edital condicione a experiência anterior relativamente a dados quantitativos, geográficos ou de natureza similar.

Esse entendimento deriva da aplicação da parte final do inc. I do § 1º, que explicitamente estabelece tal vedação. Ocorre que esse dispositivo disciplina específica e exclusivamente a capacitação técnica profissional. Ou seja, proíbe que a experiência anterior exigida dos profissionais seja restringida através de quantitativos, prazo e assim por diante. O inc. I do § 1º não se refere nem atinge a disciplina da qualificação técnica operacional. Logo, dele apenas se podem extrair regras acerca da qualificação técnica profissional.

Nem seria o caso de aplicar o § 5º, que proíbe exigências não autorizadas por lei. Interpretado o dispositivo de modo literal, ter-se-ia de convir com a ilegalidade da exigência de capacitação técnica operacional – tese, aliás, à qual o autor se filiou no passado. Admitindo-se, porém, que a lei admite exigências de capacitação técnica operacional, ter-se-á de convir que tal se dá através da previsão direta do próprio inc. II do art. 30. Ora, esse dispositivo explicitamente autoriza exigência anterior 'compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação'. Ou seja, o mesmo dispositivo que dá supedâneo à exigência de qualificação técnica operacional se refere a que deverá ele ser compatível em termos de quantidades, prazo e outras características essenciais ao objeto licitado.

Logo, se o objeto for uma ponte com quinhentos metros de extensão, não é possível que a Administração se satisfaça com a comprovação de que o sujeito já construiu uma 'ponte' – eventualmente, com cinco 5 metros de extensão. Sempre que a dimensão quantitativa, o local, o prazo ou qualquer outro dado for essencial à satisfação do interesse público ou retratar algum tipo de dificuldade peculiar, a Administração estará no dever de impor requisito de qualificação técnica operacional fundado nesses dados.

Essa orientação passou a prevalecer no âmbito do TCU, o qual hesitou quanto à melhor solução a adotar. Após algumas divergências, uniformizou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido da validade da exigência de quantitativos mínimos a propósito da experiência anterior, desde que o aspecto quantitativo fosse aspecto essencial quanto à identificação do objeto licitado.

Por todo o exposto, percebe-se que as exigências postas no edital coadunam-se com os termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, que autoriza a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, uma vez que a experiência exigida para habilitação ao certame, inclusive no que se refere a prazo, mostram-se razoáveis e compatíveis com os serviços que serão prestados e na forma em que serão executados.

Portanto, do ponto de vista técnico e legal, não há fundamento que justifique a alteração das exigências de qualificação técnica, concluindo-se pela manutenção das disposições do edital.



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, com fulcro no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e artigo 3º, da Lei n.º 8.666/93, opina-se pelo CONHECIMENTO e REJEIÇÃO da impugnação ao edital de Pregão Presencial n.º 33/2019, apresentada pela empresa NELSON FERRARI - ME, prosseguindo-se com o regular andamento do processo licitatório.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 08 de março de 2019.

CAMILA SLOGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 – 013/2017
OAB/PR 41.048



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0250/2019

CÓPIA

PROCESSOS N.º : 2117 E 2118/2019
IMPUGNANTE : TATIANE CUSTIN BUENO EIRELI - ME
PREGÃO PRESENCIAL N.º : 33 E 34/2019
INTERESSADOS : DEPARTAMENTO DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
PREFEITO MUNICIPAL
PREGOEIRA E EQUIPE DE APOIO
ASSUNTO : IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1 RETROSPECTO

Tratam-se de solicitações protocoladas em 08/03/2019 e formalizadas pela empresa **TATIANE CUSTIN BUENO EIRELI - ME**, em relação aos Pregões Presenciais n.º 33 e 34/2019, que tem por objeto a *contratação de prestadora de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para limpeza geral e conservação de bens, espaços e prédios públicos, para atender a Municipalidade e a contratação de prestadora de serviços de mão de obra para execução de serviços limpeza geral e conservação, nas unidades básicas de saúde e unidades escolares da municipalidade*, respectivamente.

A Impugnante alega que os editais restringem a participação e a competitividade, pois o item 10.3.5.1 estabelece exigências de qualificação técnica indevidas ao limitar o período mínimo de 3 anos de execução de serviços similares comprovados em atestado(s) de capacidade técnica, violando o art. 30 da Lei de Licitações. Ainda, com base no Acórdão n.º 14.951/2018 do TCU, entende pela incompatibilidade das exigências por superar o prazo contratual inicial de 12 meses e por impedir a participação de empresas com menos de 3 anos de existência, além de referir-se à necessidade de justificativas prévias do Município para utilização das referidas exigências. Sem documentos.

A Pregoeira solicitou à Secretaria Municipal de Administração manifestação sobre a execução dos serviços prestados pela empresa detentora da Ata de Registro de Preços n.º 425/2018, acompanhada dos documentos pertinentes.

Em atendimento, foi anexado o Memorando n.º 064/2019/ADM, o Memorando n.º 11/2019 do Controle Interno, Notificações Extrajudiciais e Relatório dos fiscais.

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para avaliar a admissibilidade e mérito das impugnações.

É o relatório.

2 JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE



A impugnação dos editais está prevista no item 4, que remete às disposições do art. 41,¹ da Lei n.º 8.666/93, e permite ao cidadão e ao interessado impugnar os termos do edital até o segundo dia útil anterior à abertura da sessão pública do certame.

As impugnações foram protocoladas em 08/03/2019, sendo que as sessões públicas que visam a abertura das propostas nos Pregões n.º 33 e 34/19 estão marcadas para os dias 14 e 15/03/2019, às 14 horas, o que denota a sua **tempestividade**.

Quanto aos demais pressupostos, as impugnações foram apresentadas por parte legítima e interessada, endereçadas à autoridade competente, fundamentadas e devidamente representadas.

Superados os pressupostos de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Previamente, ressalta-se que os processos acima indicados são analisados concomitantemente por apresentarem os mesmos fatos e fundamentos.

No entendimento da Impugnante, os editais em apreço apresentam exigências de qualificação técnica excessivas, indicando que o item 10.3.5.1 estabelece comprovação de aptidão desarrazoada e incompatível com a legislação, de forma a restringir o universo de participantes e violando o art. 30 da Lei n.º 8.666/93, especificamente ao limitar o período mínimo de 3 anos de execução de serviços similares comprovados em atestado(s) de capacidade técnica.

O item atacado possui a seguinte redação:

10.3.5.1.6 Para a comprovação do número mínimo de horas exigidas em cada item, 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.

Primeiramente, observa-se que o item acima dispõe sobre a qualificação técnica das licitantes e exige a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, documento este que está regularmente elencado no inciso II do art. 30 da Lei n.º 8.666/93.

Convém destacar que este item deixa claro em sua redação que os requisitos a serem analisados no(s) atestado(s) são oriundos dos estudos e disposições da Instrução Normativa n.º 05/2017, editada pela SEGES – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, tratam-

¹ “Art. 41. (...) § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 113. § 2º. Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.” (Redação dada pela Lei n.º 8.883, de 1994)



do-se de normativa elaborada pela União para o fim de prevenir riscos nas contratações da Administração Pública, sendo que o Tribunal de Contas da União preconiza a obrigatoriedade da sua observância (Acórdão nº. 1214/2013-Plenário).

Mais que isso! O próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná recomenda a sua utilização por todos os seus entes jurisdicionados, inclusive ministrando cursos neste sentido.

Neste ponto, cumpre esclarecer que a alusão à IN nº 05/2017 no edital não significa simplesmente o embasamento legal que autorizaria este Município a utilizar as suas disposições, mas serve de parâmetro para a comprovação da pertinência e necessidade de exigir experiência prévia pelo lapso temporal de três anos, já que contempla vastos estudos e levantamentos efetuados por competente corpo técnico pertencente ao Ministério do Planejamento, constituindo balizamento aos demais entes da federação a justificar a sua previsão, sendo que os próprios Tribunais de Contas apregoam a sua observância.

Em arremate, evidencia-se que o fundamento legal que permite a exigência ventilada é justamente o art. 30, inc. II, da Lei nº. 8.666/93, ao admitir a *comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, conforme delineado abaixo.*

Em seguida, o subitem 10.3.5.1 estabelece que a aptidão técnica deverá ser comprovada em relação aos serviços com características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação, tratando-se de qualificação técnica operacional descrita nos termos constantes do dispositivo legal supra citado.

Ainda neste item, consta a necessidade de comprovação de serviços em período não inferior a 3 (três) anos, na forma disposta nos subitens seguintes, os quais admitem a somatória de atestados e a execução de pelo menos 50% do serviço pretendido, o que corresponde aos parâmetros legalmente admitidos, senão vejamos a seguir.

Em relação à qualificação técnica, que é o conjunto de informações que fazem presumir que o licitante tem capacidade para cumprimento das obrigações contratuais, prevê o artigo 30, da Lei nº 8.666/93, que a comprovação da capacidade técnica decorre da apresentação do desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, a saber:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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;



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

No que se refere à quantidade, embora a lei não indique claramente, os Tribunais de Contas têm jurisprudência pacífica de que 50% do objeto da licitação seria o máximo a ser exigido.

Trata-se de critério mais adequado a demonstrar a capacidade operacional das licitantes, ou seja, os quantitativos requeridos na qualificação técnica do edital devem obedecer ao percentual máximo de 50% do total do objeto pretendido, conforme a jurisprudência do TCU tem considerado razoável e admissível (Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004 e 2383/2007, todos do TCU-Plenário).

Portanto, o edital prevê quantidades compatíveis aos parâmetros aceitáveis (máximo de 50%), motivo pelo qual não enseja qualquer modificação.

Acrescente-se a tudo isso o fato de que o item 10.3.5 e seguintes do edital tem redação clara e há adequação e pertinência entre o objeto licitado e as exigências prescritas, conforme demonstrado a seguir.

Quanto à comprovação do lapso temporal de 3 anos de execução de serviços similares aos licitados, trata-se de análise de experiência prévia que tem por objetivo constatar a solidez do futuro contratado, visando assegurar a boa execução do objeto, considerando o prazo máximo de contratação até 60 (sessenta) meses, nos termos do artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93.

Neste ponto, é importante frisar a diferenciação entre a contratação anterior decorrente do Pregão nº. 84/2018 e as contratações que advirão dos Pregões nº. 33 e 34/2019.

Isto é, na primeira, o objetivo era o registro de preços de serviços de *mão de obra de apoio à atividades operacionais subsidiárias para limpeza geral e conservação de bens, espaços e prédios públicos*, tratando-se da tentativa inicial da Administração Municipal em realizar a contratação terceirizada dessas atividades, tendo em vista as alterações no PCCVSP (plano de cargos, carreira e valorização do servidor público) efetivadas pela Lei Municipal nº. 4.529/2017.

Assim, o primeiro processo licitatório considerou quantidades meramente estimativas, com a possibilidade de contratação eventual e parcelada, pelo período inicial de 6 meses, sendo que a Ata de Registro de Preços nº. 425/2018 foi prorrogada por mais 6 meses a fim de ser aproveitado o saldo quantitativo de serviços.

No entanto, com a prorrogação já restou identificada a insuficiência de saldo para a continuidade dos serviços por maior período, o que ensejou a deflagração de novo processo licitatório.

Assim, com base na experiência do Pregão 84/18, foram efetuados os novos levantamentos de quantidade, valores, prazo de execução e forma de contratação para o novo certame, concluindo-se por buscar uma contratação prolongada e não um registro de preços, prevendo prorrogações em até 60 meses e estimando uma quantidade de serviços bem superior e



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

adequada às necessidades concretas da Administração Municipal, implicando, por fim, em um dispêndio maior de recursos financeiros.

Veja-se que o Pregão 84/18 foi lançado apresentando o valor máximo de R\$ 2.175.080,00 para o quantitativo total de 109.500 horas de serviços de mão de obra, sendo que a detentora da ARP, ora Impugnante, restou vencedora pelo valor de R\$ 1.514.265,00, ou seja, importando num desconto aproximado de 30% sobre o valor de referência.

Ocorre que, em comparação, o Pregão 33/19 estabelece o valor máximo de referência de R\$ 3.398.560,00 para o quantitativo majorado de 221.000 horas de serviços e para um período prolongado de até 60 meses, o que consubstancia numa contratação em patamares mais complexos de execução e fiscalização, razão pela qual o processo de seleção da contratada requer avaliação mais cuidadosa sobre a capacidade de atendimento da demanda e de cumprimento das obrigações durante extenso lapso de tempo.

Corroborando tais justificativas, o Tribunal de Contas da União exarou o Acórdão nº. 1214/2013-Plenário, tecendo aprofundada análise em sede da Representação nº. 006.156/2011-8 e proferindo recomendações à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) para a contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal, razão pela qual merecem transcrição os seguintes trechos:

“Observe-se, ainda, que o mesmo art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93, autoriza expressamente a administração a exigir da licitante a comprovação de que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado. De acordo com o art. 57, inciso II, dessa Lei, os contratos para prestação de serviços de forma contínua poderão ser prorrogados por até sessenta meses. Nesse sentido, compreendemos pertinente que a exigência relativa a prazo possa ser feita até o limite das prorrogações sucessivas.

Não obstante a autorização legal, verifica-se que a Administração não fixa exigência relativa a prazo nas licitações e contrata empresas sem experiência, as quais, com o tempo, mostram-se incapazes de cumprir o objeto acordado.

Pesquisa apresentada pelo SEBRAE-SP demonstra que em torno de 58% das empresas de pequeno porte abertas em São Paulo não passam do terceiro ano de existência. Esse dado condiz com a constatação da Administração Pública de que as empresas estão rescindindo, ou abandonando, os contratos, antes de completados os sessenta meses admitidos por lei.

A lei possui caráter geral, pois se destina a regular todas as situações. Em razão disso, dada a diversidade de possíveis objetos, seria difícil e até temerário a legislação entrar em um nível de detalhe tal a especificar quantidades e percentuais a serem requeridos. O art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93 estabelece que a administração deve exigir que a licitante comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto. Os parágrafos do citado artigo estabelecem algumas regras para tentar evitar abusos ou exigências desarrazoadas, no sentido de garantir a observância do art. 37, inciso XXI, in fine da Constituição Federal, que só permite as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Algumas das restrições feitas pela Lei 8.666/93 relativas às exigências que podem ser estabelecidas são as seguintes: vedação da exi-



gência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou em locais específicos, proibição de exigências de propriedade e de localização prévia de equipamentos e pessoal. Estando as exigências dentro dos limites autorizados pela lei, não há porque a priori, considerá-las indevidas. O que se deve verificar é sua pertinência para garantir o cumprimento (ou ao menos diminuir o risco de descumprimento) das obrigações das contratadas, sem restringir indevidamente a competitividade das licitações. Entendo que os argumentos utilizados pelo grupo demonstram a adequabilidade dessas exigências, que já foram consideradas legais pelo Tribunal em algumas ocasiões, conforme registrado abaixo. Mencione-se que nos processos abaixo mencionados, a própria 3ª Secex manifestou-se pela legalidade dessas exigências:

– **TC 019.549/2010-5** – uma das exigências de qualificação técnica contida no edital foi a de o licitante comprovar experiência mínima de três anos na área dos serviços a serem contratados.

. *ementa do Acórdão 2.939/2010-Plenário:*

‘É compatível com o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993 a exigência de requisito temporal de atuação do licitante na área do serviço de natureza contínua licitado, desde que por período inferior ao prazo de 60 (sessenta) meses previsto no inciso II do art. 57 daquela Lei.’

. *trecho do relatório:*

‘4.5 Ademais do acima exposto concluímos, alinhados aos argumentos da Administração, que as exigências postas no edital coadunam-se com os termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, que autoriza a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, vez que a experiência exigida para habilitação ao certame, inclusive no que se refere a prazo, mostram-se razoáveis e compatíveis com os serviços que serão executados e na área em que serão executados, conforme demonstrado no arrazoado técnico de fls. 69/82.’

. *trecho do voto:*

‘7. Em segundo lugar, por se tratar de serviço de natureza contínua, que podem se estender por longo período, a exigência temporal de experiência mínima no mercado do objeto também é, em princípio, compatível com o dispositivo legal há pouco mencionado, já que o tempo de atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro fornecedor e, com isso, assegurar boa execução do objeto.

8. Acrescente-se que, na situação em foco, o estipulado prazo de três anos de atuação no mercado, conforme reconheceu a Secex/3, é compatível, dada a natureza contínua dos serviços em questão, com o prazo máximo de 60 meses autorizado pelo inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.

9. Finalmente, destaco que o simples fato de haverem sido habilitadas no certame quinze empresas já é suficiente para demonstrar que as regras inseridas no instrumento convocatório, ao contrário do alegado pela representante, não ferem nem a competitividade da licitação, nem a isonomia entre os interessados.’

– **TC 028.029/2010-0** – exigiu-se no edital que o licitante comprovasse o gerenciamento de 20 postos de trabalho, em licitação que tinha por objetivo a contratação de 8 postos, e demonstrasse experiência mínima de 3 anos.

. *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) em-



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

pregados terceirizados no âmbito de sua atividade econômica principal elou 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.
(...)

'7. Consoante estimativas criteriosas feitas pela Segedam e cujos cálculos estão detalhados no relatório que antecede este voto, são precisos pelo menos 20 postos de trabalho para que seja gerada renda suficiente para manter em funcionamento uma empresa que atue na área de prestação de serviços de natureza continuada.

8. Sobre as dificuldades relativas a contratos celebrados com empresas que não conseguem manter seus custos mínimos relatou a Segedam a seguinte situação:

27. Há diversas experiências no TCU, especialmente nas Secretarias de Controle Externo nos Estados, demonstrando que empresas que gerenciam pequenos quantitativos de postos de trabalho não se sustentam ao longo do tempo, logo vão à falência e, não raro, são abandonadas pelos responsáveis/proprietários, que fogem de suas responsabilidades contratuais, deixando os empregados entregues à própria sorte.

28. Nesses casos, a Administração é obrigada a intervir no contrato e buscar soluções tendentes a minimizar os prejuízos a que os empregados ficam sujeitos, efetuando, por exemplo, o pagamento direto dos salários, dos benefícios e das obrigações patronais relativamente às questões trabalhistas e previdenciárias.

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.'

83. Por fim, ressalto as informações apresentadas pela Segedam no âmbito do processo acima referido – TC 028.029/2010-0, registrando que após o trabalho do grupo de estudos o TCU passou a fazer as exigências de qualificação apresentadas no presente trabalho, tendo obtido o seguinte resultado:

'31. Desde então, em maior ou menor grau, as novas medidas foram implementadas em 17 (dezesete) editais de pregões eletrônicos do TCU, sem que tivesse havido restrição à competitividade dos certames, conforme tabela de fls. 6-8, anexo 1.

32. Observa-se que nesses 17 procedimentos não houve nenhuma licitação deserta. Ao contrário, a grande maioria das licitações teve número significativo de concorrentes. Destarte, à exceção de uma das licitações, cujo preço global ficou exatamente igual ao estimado pela Administração, as demais tiveram preços cotados abaixo dos estimados.

33. Registre-se, ainda, que o mercado tem aceitado com bastante tranquilidade as exigências fixadas, pois apesar do grande número de concorrentes e de desclassificações por não preencherem os requisitos, um número reduzido de empresas questionaram as qualificações exigidas.



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

Desse modo, entende-se como razoáveis as qualificações atualmente adotadas, inclusive a que trata do quantitativo de postos.” (Grifei)

Em sentido semelhante – entendendo que há situação em que as exigências de experiência anterior são justificáveis – cite-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE.

1. As exigências tendentes a comprovar a capacitação técnica do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público.

2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada, porquanto concebida com propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93: “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)”.

3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra –, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial.

4. A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público.

5. Recurso especial não-provido. (REsp 295806/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, 2ª Turma, julgado em 06/12/2005, DJ 06/03/2006, p. 275)”

Ressalte-se que não interessa a discussão sobre qual empresa possui mais qualificação ou experiência (se a que apresenta um atestado ou a que apresenta três ou mais) como forma de exclusão de interessadas, mas qual empresa apresenta garantia mínima de que possuirá, ao ser contratada, capacidade para executar os serviços mediante contratação vantajosa para a Administração.

Com efeito, insta consignar que não se olvida que o dispositivo legal em análise buscou corrigir uma distorção de prática que permitia que exigências abusivas de qualificação técnica inviabilizassem a participação de empresas competentes nas licitações, ao vedar exigências que, por excessivas, desproporcionais ou inadequadas, transbordavam o patamar de garantia de segurança mínima na execução do objeto da licitação.

Por outro lado, as limitações à discricionariedade da Administração não devem representar, na mesma medida, aumento dos riscos e criação de oportunidades para que empre-



sas ou profissionais despreparados assumam responsabilidades com as quais não podem arcar.

Oportuno salientar, em desfavor da tese desenvolvida pela Impugnante, que a ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente, de modo a comprometer a segurança dos contratos, na medida em que pode causar expressivos prejuízos para o Poder Público.

Nesse sentido, a previsão de exigências de qualificação técnica não deve esbarrar em óbices intransponíveis ou formalismo exacerbado decorrentes de interpretação de dispositivo de lei de forma prejudicial ao interesse público.

Sobre o tema, ainda é propício citar as esclarecedoras lições de Marçal Justen Filho²:

"(...) Excluir a possibilidade de requisitos acerca de capacitação técnico-operacional conduz, em termos gerais, a colocar em risco o interesse público. A administração Pública poderá contratar sujeito sem a experiência necessária a execução de certo objeto contratual.

Enfim, lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. Se exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público.

Diante disso, deve-se adotar para o art. 30 interpretação conforme à Constituição. A ausência de explícita referência, no art. 30, a requisitos de capacitação técnico-operacional não significa vedação à sua previsão. A cláusula de fechamento contida no § 5º não se aplica à capacitação técnico-operacional, mas a outras exigências.

Destaque-se que a admissibilidade à exigência de requisitos de capacitação técnico-operacional foi explicitamente acolhida pelo C. Tribunal de Contas da União, como se vê da Decisão nº 432/96 (DOU 06.08.96, pp. 14.818/14.819).

(...)

Uma interpretação que se afigura excessiva é aquela de que a capacitação técnica operacional não pode envolver quantitativos mínimos, locais ou prazos máximos. Ou seja, admite-se a exigência de comprovação de experiência anterior, mas se proíbe que o edital condicione a experiência anterior relativamente a dados quantitativos, geográficos ou de natureza similar.

Esse entendimento deriva da aplicação da parte final do inc. I do § 1º, que explicitamente estabelece tal vedação. Ocorre que esse dispositivo disciplina específica e exclusivamente a capacitação técnica profissional. Ou seja, proíbe que a experiência anterior exigida dos profissionais seja restringida através de quantitativos, prazo e assim por diante. O inc. I do § 1º não se refere nem atinge a disciplina da qualificação técnica operacional. Logo, dele apenas se podem extrair regras acerca da qualificação técnica profissional.

Nem seria o caso de aplicar o § 5º, que proíbe exigências não autorizadas por lei. Interpretado o dispositivo de modo literal, ter-se-ia de convir com a ilegalidade da exigência de capacitação técnica operacional – tese, aliás, à qual o autor se filiou no passado. Admitindo-se, porém, que a lei admite exigências de capacitação técnica operacional, ter-se-á de convir que tal se dá através da previsão direta do próprio

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 9ª ed., p. 319 e 321.



inc. II do art. 30. Ora, esse dispositivo explicitamente autoriza exigência anterior 'compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação'. Ou seja, o mesmo dispositivo que dá supedâneo à exigência de qualificação técnica operacional se refere a que deverá ele ser compatível em termos de quantidades, prazo e outras características essenciais ao objeto licitado.

Logo, se o objeto for uma ponte com quinhentos metros de extensão, não é possível que a Administração se satisfaça com a comprovação de que o sujeito já construiu uma 'ponte' – eventualmente, com cinco 5 metros de extensão. Sempre que a dimensão quantitativa, o local, o prazo ou qualquer outro dado for essencial à satisfação do interesse público ou retratar algum tipo de dificuldade peculiar, a Administração estará no dever de impor requisito de qualificação técnica operacional fundado nesses dados.

Essa orientação passou a prevalecer no âmbito do TCU, o qual hesitou quanto à melhor solução a adotar. Após algumas divergências, uniformizou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido da validade da exigência de quantitativos mínimos a propósito da experiência anterior, desde que o aspecto quantitativo fosse aspecto essencial quanto à identificação do objeto licitado."

Por fim, não obstante a Impugnante tenha suscitado a aplicação do Acórdão nº. 14.951/2018 do TCU no intuito de serem eliminadas as exigências do item 10.3.5.1.6 dos editais em questão alegando a sua impertinência e adequação, observa-se que a Secretaria Municipal de Administração apresentou através dos Memorandos, Notificações e Relatórios anexados a estes autos as justificativas suficientes para legitimar a necessidade de serem mantidas as condições de capacidade técnica vergastadas.

Ora, o próprio Acórdão mencionado deixa claro que as regras da IN nº. 05/2017 em apreço – dentre elas a comprovação de experiência anterior de, no mínimo, de 3 anos – podem ser plenamente utilizadas quando há justificativa bastante para tanto, senão vejamos o trecho a seguir:

"(...) a experiência anterior em lapso temporal superior ao prazo inicial do contrato deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade." (Grifei)

Assim, por todo o exposto e diante da demonstração das diversas dificuldades enfrentadas na primeira experiência pela Administração Municipal, percebe-se que as exigências postas nos editais coadunam-se com os termos do art. 30, inc. II, da Lei nº 8.666/93, que autoriza a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, uma vez que a experiência exigida para habilitação ao certame, inclusive no que se refere a prazo, mostra-se razoável e compatível com os serviços que serão prestados e com a forma e dimensão em que serão executados.

Ademais, embora as justificativas e a demonstração da necessidade das exigências em análise recaiam sobre o Pregão nº. 84/2018, que deu causa à deflagração do presente Pre-



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

CÓPIA

gão nº. 33/2019, primando-se pelo tratamento igualitário para as condições de contratação, não há motivos ou fundamentos para afastar essas regras em relação ao Pregão nº. 34/2019, eis que trata de terceirização de serviços de mesma natureza, ou seja, que demandam a mesma cautela do Poder Público ao promover o processo licitatório respectivo, de modo a contemplar todas as regras editalícias aos dois certames.

Portanto, do ponto de vista técnico e legal, não há fundamento que justifique a alteração das exigências de qualificação técnica, concluindo-se pela manutenção das disposições dos editais.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, com fulcro no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e artigo 3º, da Lei n.º 8.666/93, opina-se pelo CONHECIMENTO e REJEIÇÃO das impugnações aos editais de Pregão Presencial n.º 33 e 34/2019, apresentadas pela empresa TATIANE CUSTIN BUENO EIRELI - ME, prosseguindo-se com o regular andamento dos processos licitatórios.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 12 de março de 2019.

CAMILA SLOGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 – 013/2017
OAB/PR 41.048



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

DECISÃO DA PREGOEIRA

PROCESSO N.º : 3472/2019
RECORRENTE : NELSON FERRARI - ME
PREGÃO PRESENCIAL N.º : 33/2019
ASSUNTO : RECURSO ADMINISTRATIVO

1 RETROSPECTO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **NELSON FERRARI -ME** contra ato praticado pela Pregoeira, na sessão pública realizada em 14 de março de 2019, e sessão após realização de diligências realizada no dia 01 de abril de 2019 referente ao Pregão Presencial n.º 033/2019, cujo objeto é o **Contratação de prestadora de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para limpeza geral e conservação de bens, espaços e prédios públicos, para atender a Municipalidade.**

Alega a Recorrente ser indevida a sua inabilitação, pois apresenta capacidade técnica suficiente para a prestação dos serviços, sendo que o edital restringe a participação e a competitividade ao estabelecer a exigência de experiência mínima de 3 anos de execução de serviços similares comprovados em atestado(s). Ainda, aduz que a sua proposta financeira é a mais econômica ao Município e, dessa forma, pretende seja mantida no certame.

Fora encaminhado a esta Pregoeira para avaliar a admissibilidade do recurso.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Diante das razões apresentadas pela licitante **NELSON FERRARI -ME** no recurso e contrarrazões apresentadas pela licitante **BARREIRAS PRESTADORA DE SERVIÇOS LTDA - ME** em epígrafe e com base no Parecer da Assessoria Jurídica, decido pelo **IMPROVIMENTO** dos mesmos, nos pontos descritos nos itens 2 e 3 do parecer jurídico nº 0407/2019.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, após recebimento de Parecer Jurídico nº 0407/2019, acolho-o integralmente e decido pelo **CONHECIMENTO** e **IMPROVIMENTO** do recurso interposto pela empresa **NELSON FERRARI -ME**, mantendo-se, de consequência, inalterado o julgamento anteriormente proferido, permanecendo como vencedoras as empresas **BARREIRAS PRESTADORA DE SERVIÇOS LTDA - ME** e **PLANSERVICE TERCEIRAZAO DE SERVICOS S/C LTDA.**



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

No que tange ao procedimento, a Pregoeira encaminhará os autos ao Prefeito Municipal (autoridade competente), para que decida o recurso administrativo, nos termos do § 4º do art. 109 da Lei n.º 8.666/1993.¹

Francisco Beltrão/PR, 12 de abril de 2018.


NÁDIA APARECIDA DALL AGNOL
PREGOEIRA
PORTARIA MUNICIPAL Nº 164/2019

¹ “Art. 109. (...) § 4º. O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.”



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

DESPACHO N.º 139/2019

PROCESSO N.º : 3472/2019
REQUERENTE : NELSON FERRARI ME
LICITAÇÃO : PREGÃO N.º 033/2019
OBJETO : CONTRATAÇÃO DE PRESTADORA DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA
ASSUNTO : RECURSO ADMINISTRATIVO

O recurso administrativo interposto por NELSON FERRARI ME pretende a sua habilitação no certame, reiterando razões de impugnação ao edital do pregão n.º 033/2019 que tem por objeto a contratação de prestadora de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para limpeza geral e conservação de espaços e prédios públicos, para atender a municipalidade.

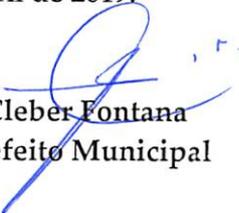
Constam dos recursos administrativos suas inclusas razões, documentos pertinentes ao processo de licitação, diligências realizadas e parecer jurídico.

Assim, devidamente analisados os documentos que embasam os recursos administrativos interpostos e o teor do parecer da Comissão, considerando as imposições legais estabelecidas pela norma de regência, Lei n.º 8.666/1993 e os pareceres jurídicos 0407/2019, 0224/2019 e 0250/2019, além das previsões do edital de licitação, **CONHEÇO** do Recurso Administrativo interposto por NELSON FERRARI ME e, no mérito decido pelo seu **IMPROVIMENTOS**, na medida em que as exigências de comprovação de experiência constantes do Edital estão em acordo com a legislação vigente.

Encaminhe-se ao Departamento de Licitações para cumprimento, autorizada aposição de assinatura digitalizada no termo.

Comunique-se a parte interessada.

Francisco Beltrão, 12 de abril de 2019.


Cleber Fontana
Prefeito Municipal