



Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória  
Centro Universitário de União da Vitória  
Reitoria

## JULGAMENTO DE RECURSO HIERÁRQUICO

**Processo n.º 53/2017**

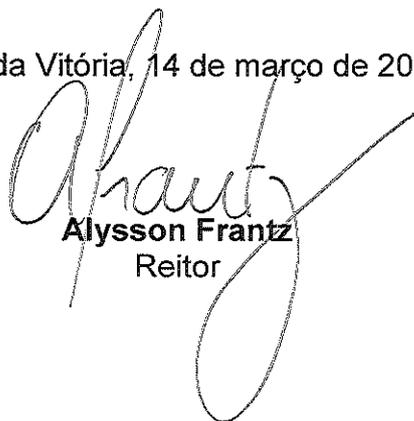
**Pregão Presencial n.º 25/2017**

**Recorrente: FLAMA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**

**Recorrida: ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA**

De acordo com o Parecer Jurídico n.º 18.0503.2018, dou provimento ao recurso, para reformar a decisão proferida pela Sra. Pregoeira às fls. 444/448, e assim declarar a empresa recorrente, FLAMA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, vencedora provisória, adotando, em sua totalidade, o relatório e os fundamentos exarados no parecer em epígrafe, devendo ser dado prosseguimento aos atos licitatórios conforme orientado pela parecerista.

União da Vitória, 14 de março de 2018.



**Alysso Frantz**  
Reitor

Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória  
Centro Universitário de União da Vitória  
Assessoria Jurídica

PROCESSO N.º 53.2017  
PARECER N.º 18.0503.2018

*Licitação – Pregão Presencial. Parecer Homologação. Nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/2002, como também da Instrução Normativa nº 01, de 12 de agosto de 2016, da Pró-Reitoria de Administração da UNIUV.*

I - Foi encaminhado à apreciação desta assessoria jurídica, para análise e emissão de parecer, processo administrativo n.º 53/2017 de licitação sob a modalidade PREGÃO PRESENCIAL N.º 25/2017, assim instruído, após o parecer de abertura de licitação de fls. 100/101:

1. Publicação do Aviso de Licitação na modalidade Pregão Presencial n.º 25/2017 no Diário Oficial dos Municípios do Paraná, Diário Oficial do Estado, no Jornal A Tribuna, no Jornal O Comércio, e no sítio da UniuV (fls. 102/108);
2. Impugnação ao Edital pela empresa Engegreen (fls. 109/123);
3. Resposta à impugnação (fls. 124/137);
4. 1.º Termo de Retificação de Edital (fl. 138);
5. Publicação da Retificação (fls. 139/140);
6. Ata de Credenciamento (fl. 141);
7. Documentação referente ao credenciamento de representante (fls. 142/204);
8. Documentação referente à proposta de preço (fls. 205/213);
9. Documentação referente à habilitação (fls. 214/363);
10. Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial (fl. 364);
11. Razões de Recurso interposto pela licitante G F da Silva (fls. 365/379);
12. Razões de Recurso interposto pela licitante Planservice (fls. 381/395);
13. Razões de Recurso interposto pela licitante Flama (fls. 396/407);



14. Contrarrazões de Recurso apresentado pela licitante Flama (fls. 408/411);
15. Contrarrazões de Recurso apresentado pela licitante Orbenk (fls. 422/442);
16. Resposta aos Recursos (fls. 444/448);
17. Publicação da decisão (fls. 449/450);
18. Recurso Administrativo Hierárquico interposto pela licitante Flama (fls. 451/458);
19. Contrarrazões de Recurso apresentado pela licitante Orbenk (fls. 518/531).

II - A ata do Pregão indica que compareceram à sessão quatro empresas, FLAMA, PLANSERVICE, ORBENK e G F DA SILVA, sendo credenciadas apenas as empresas FLAMA e ORBENK. A pregoeira não recebeu os envelopes das empresas PLANSERVICE e G F DA SILVA por não apresentarem a declaração de que cumprem com os requisitos de habilitação. Assim, em prosseguimento, no curso da sessão, foi oportunizado que as empresas licitantes credenciadas oferecessem lances verbais.

A empresa FLAMA ofereceu o melhor preço, entretanto foi inabilitada por não apresentar atestado de capacidade técnica operacional relativo ao serviço de portaria. Por assim ser, a pregoeira declarou vencedora, provisoriamente, a empresa ORBENK.

III - Irresignadas, todas as licitantes interpuseram recurso na sessão, apresentando suas razões tempestivamente. A pregoeira julgou improcedentes todos os pedidos, mantendo vencedora a empresa ORBENK.

Desta forma, a empresa FLAMA interpôs recurso em segundo grau, insurgindo-se novamente contra sua inabilitação, alegando, em síntese, que o objeto da licitação é a gestão de mão de obra, não sendo necessária a comprovação da capacidade técnica para execução de cada um dos serviços, bem como destaca a vantajosidade da contratação, posto que resulta numa economia de aproximadamente R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) aos cofres da fundação.



Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória  
Centro Universitário de União da Vitória  
Assessoria Jurídica

Em contrarrazões, a empresa ORBENK aduz que o edital exige que no contrato social deverão estar explícitos os serviços de limpeza e portaria, o que impõe a apresentação de atestados de capacidade técnica que abarquem ambas as atividades, e que a flexibilização representaria afronta ao princípio da isonomia entre os licitantes, bem como que não houve impugnação ao edital oportunamente.

IV - Pois bem, dá análise ao edital em conjunto com o entendimento dos Tribunais de Contas da União e do Estado do Paraná, verifica-se que assiste razão à empresa recorrente, devendo ser reformada a decisão da pregoeira, pelos seguintes motivos:

Ponto de vital importância refere-se à comprovação de que a empresa possui aptidão em realizar o objeto licitado, haja vista as particularidades atuais inerentes à prestação de serviços de natureza continuada. Assim, vem previsto no edital:

10.6.2 Comprovação de capacidade técnica mediante apresentação de 03 (três) atestados ou declarações, devidamente registrados no CRA, expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovem a prestação de serviço compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, na forma capitulada no art. 30, da Lei nº 8.666/93, por período não inferior a 24 (vinte e quatro) meses ininterruptos, devendo constar de cada atestado o número do contrato, o valor do contrato, a data de sua assinatura, o prazo de vigência e grau de qualidade dos serviços executados.

10.6.2.1 Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificada no contrato social vigente.

10.6.2.1.2 No contrato social deverão estar explícitas as atividades de serviços de limpeza e portaria.

De acordo com o art. 30, inciso II, e §1.º, da Lei n.º 8.666/93, a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, deve ser verificada por meio de atestados técnicos, registrados nas entidades profissionais competentes, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

A qualificação técnica exigida dos licitantes consiste, segundo as palavras de Marçal Justen Filho, no "domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado". Logo, o conteúdo dos



Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória  
Centro Universitário de União da Vitória  
Assessoria Jurídica

atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. Tal aptidão pode se referir a vários aspectos.

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

As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especializadas no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade inclusive prevista na Lei n.º 6.019/1974, “a empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços.”

As contratadas prestam vários tipos de serviços, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão de funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.

No entanto, o que se tem observado na prática, questão levantada pelo grupo de estudos que consubstancia o Acórdão 1.214/2013 do TCU, base para as novas exigências para qualificação técnico operacional para licitações de serviços contínuos trazidas pela IN n.º 06/2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é que as empresas terceirizadas que prestam serviços contínuos usuais para a Administração Pública, tais como limpeza, jardinagem, portaria, copeiragem, motoristas e de apoio administrativo em geral, não são especialistas propriamente ditas no objeto em si, mas sim, acabam por incorporar diversas atividades operacionais em seus contratos sociais, todas sem grande necessidade de especialização técnica. O objeto em si a ser executado, passa a ter relevância secundária frente à habilidade de serem boas gestoras de mão de obra, sabendo selecionar seus colaboradores, além de serem cumpridoras de todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias durante toda a vigência do contrato. Assim, *in verbis*, o acórdão do TCU em comento:

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



Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória  
Centro Universitário de União da Vitória  
Assessoria Jurídica

seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais.

117. Com o propósito de atender aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, entende-se que deve ser requerido, para demonstrar a capacidade técnica para gerir pessoal, um mínimo de 20 (vinte) postos, pouco importando as dimensões dos serviços.

Diante desta conclusão a que chegou o grupo de estudos, foi recomendado no Acórdão 1.214/2013 do TCU, a inclusão dos parágrafos 5.º, 7.º e 8.º ao artigo 19 da IN n.º 02/08, do MPOG, na qual é exigido como condição de habilitação técnica operacional para contratação de serviços contínuos a demonstração de capacidade para gerir um quantitativo de 20 (vinte) postos, pouco importando a dimensão dos serviços.

Posteriormente à edição do acórdão sobre a matéria pelo TCU, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no ano de 2015, lançou edital para contratação de empresa terceirizada para prestação de serviços de limpeza, portaria, entre outros (Pregão n.º 05/2015 – TCE/PR), seguindo o posicionamento do TCU, exigindo os seguintes documentos relativos à qualificação técnica:

17.9. Documentos relativos à qualificação técnica:

17.9.1. Atestado técnico-operacional, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove que a empresa gerencia ou direito público ou privado, **que comprove que a empresa gerencia ou gerenciou, no mínimo, 50% do quantitativo total de postos de trabalho objeto deste edital**, por um período não inferior a 12 meses;

17.9.1.1. **Os atestados de capacidade técnico-operacional deverão referir-se a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal ou secundária especificada no contrato social vigente;**

17.9.1.2. Para fins de comprovação do prazo previsto no item 17.9.1., será admitida a soma de atestados, vedada a contagem de tempo concomitante;

17.9.1.3. Para fins de comprovação do percentual de postos previstos no item 17.9.1., será admitida a soma de atestados, desde que se refiram a tempo concomitante e atinjam, somados, quantitativo igual ou superior a 50 % dos postos de serviço objeto deste edital.

Assim, foi solicitado esclarecimento sobre o item em questão (Esclarecimento 07, do Pregão n.º 05/2015 – TCE/PR):

Em relação ao item 17.9.1. Atestado técnico-operacional, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove que a empresa gerencia ou gerenciou, no mínimo, 50% do quantitativo total de postos de trabalho objeto deste edital, por um período não inferior a 12 meses; PERGUNTAMOS: Será desclassificada a empresa que apresentar atestados no mínimo, 50% do quantitativo compatível e pertinente com o





Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória  
Centro Universitário de União da Vitória  
Assessoria Jurídica

objeto licitado, ou seja, não necessariamente nas funções licitadas, podendo ser em outras atividades?

Sendo proferido o seguinte esclarecimento pelo Pregoeiro:

Quanto ao atestado técnico-operacional:

Conforme estipula o item 17.9.1 do Instrumento Convocatório, exigir-se-á atestado técnico-operacional que comprove que a empresa gerencia ou gerenciou, no mínimo, 50% do quantitativo total de postos de trabalho previstos no edital, por um período não inferior a 12 meses.

É o teor o item 17.9.1, acima referido:

"17.9.1. Atestado técnico-operacional, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove que a empresa gerencia ou gerenciou, no mínimo, 50% do quantitativo total de postos de trabalho objeto deste edital, por um período não inferior a 12 meses;"

**Portanto, não houve vinculação do Edital às funções licitadas, embora deva o licitante comprovar o mínimo de 50% do quantitativo total de postos de trabalho.**

Pois bem, denota-se que a exigência prevista no edital desta Fundação refere-se à comprovação técnica operacional compatível com o objeto da licitação, o qual, conforme acima exposto, enquadra-se em gestão de mão de obra, e não em prestação de serviços especializados em portaria e limpeza. Ademais, o edital apenas vincula a apresentação dos atestados aos serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal ou secundária especificada no contrato social, porém sem vincular explicitamente às funções licitadas.

V - Assim, da análise ao processo licitatório, denota-se que a empresa FLAMA deve ser declarada vencedora provisória, posto que está classificada em conformidade com os critérios do artigo 4.º da Lei 10.520/2002, bem como atende a todos os requisitos previstos no Edital, o que oportuniza a contratação pelo melhor preço e garante a vantajosidade à Administração Pública. Além do que, pensar diferentemente afrontaria o princípio da razoabilidade, pois, *in casu*, o rigor excessivo causa prejuízo ao erário.

Outrossim, saliento que o presente processo deverá ser submetido à análise da autoridade para julgamento do Recurso Hierárquico, e posterior homologação, após aprovação da planilha de custos e formação de preços, a ser apresentada pela empresa FLAMA.



Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória  
Centro Universitário de União da Vitória  
Assessoria Jurídica

É o parecer.

União da Vitória, 5 de março de 2018.

  
**Mirian Karla Kmita**  
Assessora Jurídica  
OAB/PR nº 49.448