

ANÁLISE E JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo nº 197.001.080/2016
Pregão Eletrônico 20/2016

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de motoboy, conforme condições, especificações e quantitativos estabelecidos no Termo de Referência, constante no Anexo I do Edital.

I – DOS FATOS

1. Trata-se da análise de recursos administrativos interpostos tempestivamente pelas empresas FLASH – TRANSPORTE E INFORMATICA LTDA ME (fls. 219/220) e TRANSLOG EXPRESS TRANSPORTE E LOGISTICA EIRELLI ME (FLS. 212/215) e das contrarrazões aos recursos apresentadas pela empresa J MACEDO PEREIRA ME (fls.216/217 e 221/222), em face do resultado do Pregão Eletrônico 20/2016 que declarou como vencedora do certame a empresa J MACEDO PEREIRA ME
2. Os licitantes participantes do certame foram cientificados da existência e trâmite dos Recursos Administrativos interpostos, através do Sistema Eletrônico Comprasnet.
3. Impõe-se esclarecer que o recurso em licitação pública é peça de necessário controle administrativo, em que a licitante que teve seu direito ou pretensão, em tese, prejudicado, tem a oportunidade de desafiar a decisão que lhe é desfavorável, com vistas à reconsideração do poder público.
4. Doutro lado, a contrarrazão gera a oportunidade de revide técnico, pautada na ampla defesa e no contraditório, em que a licitante interessada defende a sua manutenção ou de outrem, nas condições da decisão lavrada.
5. Certo é que ambos são institutos importantes e devem ser bem recepcionados pela administração, desde que não sejam protelatórios. Se utilizados com responsabilidade e, sobretudo, com lealdade e fundamentos adequados, torna-se a pilar da defesa do interesse público.

II – DOS RECURSOS

6. A par disso as licitantes FLASH – TRANSPORTE E INFORMATICA LTDA-ME e TRANSLOG EXPRESS apresentaram recursos contra a habilitação da empresa J MACEDO PEREIRA ME alegando, em breve síntese o seguinte:

6.1. Alegações da Empresa FLASH – TRANSPORTE E INFORMATICA LTDA-ME

- a) A empresa declarada vencedora não explora o ramo de atividade compatível com objeto da licitação, exigência constante no item 2.1 do edital.
- b) A recorrida não apresentou proposta de preço contemplando todos os custos para suportar 4.400 KM/Mês por veículo, para execução dos serviços, pelo contrário, cotou em sua proposta 1.700KM/mês e

ainda para os demais itens de consumo do veículo, considerou a Km média de 1000Km/mês, o que seria insuficiente para a execução dos serviços.

6.2. Alegações da Empresa TRASNSLOG EXPRESS

Alega a Recorrente em apertada síntese:

- a) Descumprimento dos requisitos de habilitação, notadamente o item 2.1 que prevê que a empresa deve demonstrar que explora o ramo de atividade compatível com o objeto da licitação.
- b) Os atestados de capacidade técnica apresentados pela recorrida não atendem as exigências elencadas no item 6.5 do edital.
- c) a empresa declarada vencedora apresentou cartão CNPJ e documentos de identificação fiscal emitidos a mais de 60 (sessenta) dias da data do envio dos documentos.

7. Notificada,, a empresa recorrida apresentou contrarrazões (fls.221/222 e 216/2017), refutando os argumentos recursais de ambas as recorrentes e pedindo fosse mantida sua habilitação.

III – DA ANÁLISE

8. O primeiro argumento trazido à baila por ambas Recorrentes cinge-se ao fato, da alegação, de que a empresa Recorrida não explora o ramo de atividade compatível com o objeto desta licitação.

9. Na verificação do objeto social da empresa nada mais seguro que recorreremos ao Contrato Social, ao invés de nos atermos única e exclusivamente às atividades listadas no CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), conforme pretendem as Recorrentes.

10. A CNAE é instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e de critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária do país. Trata-se de instrumento utilizado com fito em facilitar e tornar mais eficiente a fiscalização pelas autoridades tributárias. O CNAE, em última análise, não substitui o Contrato Social, documento constitutivo da sociedade empresária, onde obrigatoriamente devem estar listadas as áreas de atuação (objeto social) da pessoa jurídica.

11. Compulsando a documentação fornecida pela empresa declarada vencedora, **J MACEDO PEREIRA ME** (e disponibilizada para consulta dos outros licitantes no Comprasnet) percebe-se, da leitura do Requerimento de Empresário (fls. 181) que seu objeto social engloba o Serviço pretendido por esta Adasa, conforme se verifica abaixo no quadro de descrição do objeto da empresa:

PRESTACAO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO DE IMOVEIS PUBLICOS, COMERCIAIS, RESIDENCIAISE INDUSTRIAIS, DEDETIZACAO, DESINSETIZACAO, DESRATIZACAO E DESCUPINIZACAO SEM MANIPULACAO DE PRODUTOS NO LOCAL, CONTROLES DE PRAGAS URBANAS, ADMINISTRACAO E FORNECIMENTO DE MAO DE OBRA PARA CONDOMINIOS. TREINAMENTO E LOCACAO DE MAO DE OBRA ESPECIALIZADA E TEMPORARIA EM TODAS AS AREAS, PRESTACAO DE SERVICOS DE PORTEIROS, ZELADORES, RECEPCIONISTAS E TELEFONISTAS, LOCACAO E SUBLOCACAO DE VEICULOS COME/OU SEM MOTORISTA, APOIO ADMINISTRATIVO, COMERCIO VAREJISTA DE ARMARINHO. PAPELARIA E UTILITARIOS E MATERIAL DE LIMPEZA EM GERAL, ATIVIDADE DE VIGILANCIA E SEGURANCA DESARMADA, ATIVIDADE DE MONITORAMENTO DE SISTEMAS DE SEGURANCA, SERVICOS DE ORGANIZACAO DE FEIRAS, CONGRESSOS. (GRIFOS NOSSOS)

12. Prosseguindo, convém esclarecer que, no que se refere ao Contrato Social da Empresa, o que se busca averiguar é a compatibilidade que obrigatoriamente deve existir entre as atividades constantes do objeto social da licitante e o objeto do certame licitatório. Isto posto, cabe à Administração apenas verificar se as atividades dispostas nos documentos constitutivos da empresa são compatíveis, de forma geral, com o objeto da licitação.

13. Inexiste a exigibilidade de que esteja expressamente prevista no Contrato Social a atividade específica objeto da licitação, isto porque não vigora no âmbito do procedimento licitatório o chamado “Princípio da Especialidade”, que restringe a atuação das pessoas jurídicas aos limites do objeto social descrito em seus atos constitutivos. O doutrinador Marçal Justen Filho leciona: “o problema do objeto social compatível com a natureza da atividade prevista no contrato se relaciona com qualificação técnica. Se uma pessoa jurídica apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, a ausência de previsão dessa mesma atividade no seu objeto social não poderia ser empecilho a sua habilitação”. (MARÇAL JUSTEN FILHO, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª Ed., pág.396).

14. Neste passo, fica evidenciado não existir motivos para não considerarmos que seu ramo de atividade esteja pertinente ao objeto do Pregão. Inclusive, seu atestado de capacidade técnica comprova sua atuação no ramo.

15. Tendo o Requerimento de Empresário da empresa recorrida trazido, na descrição do seu objeto social, as atividades de locação de veículos e fornecimento do serviço de motoristas, entendemos pelo pleno cumprimento da exigência do Edital.

16. Quanto à alegação de que os atestados de capacidade técnica trazidos pela J MACEDO PEREIRA – ME não seriam suficientes para comprovar o cumprimento de atividade semelhante ao objeto, tampouco assiste razão às recorrentes.

17. Em recentes decisões, o Tribunal de Contas da União firmou a tese de que, na contratação de terceirização de mão de obra, o serviço específico, no mais das vezes, não se mostra preponderante para fins de qualificação técnica, quando exige-se das empresas, na verdade, a prova de suas habilidades na área de gestão de pessoal. Vale dizer, a capacitação técnica recai sobre a própria gestão da terceirização de serviços, e não sobre o serviço especificamente considerado.

Vejamos algumas decisões recentes do TCU:

“111. Nesse ponto, parece residir a principal 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. (...) O que importa é perceber **que a habilidade das contratadas na gestão da 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 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. É situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra, ou de um contrato de fornecimento de bens,** em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto – que serve muito bem o parâmetro de 50% usualmente adotado.” (Acórdão 1.214/2013 – Plenário)

“1.7.1. nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...);

1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI;” (*Acórdão 744/2015 – 2ª Câmara.*)

“Não obstante, por ocasião da análise dos atestados de qualificação técnica, a pregoeira só aceitou, como já frisado, serviços idênticos aos licitados, ou seja, só foram aceitos atestados que demonstrassem a execução de serviços anteriores de secretariado, ao invés de verificar a capacidade de gestão de mão de obra das licitantes, conforme jurisprudência deste Tribunal, não tendo sido apresentado nenhum argumento a justificar, no caso concreto, excepcionar o entendimento esposado por esta Corte de Contas. (...) Deve-se, outrossim, dar ciência ao Ministério do Esporte de que **a jurisprudência desta Corte é no sentido de que, em regra, nas licitações para serviços de terceirização, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade das licitantes na gestão de mão de obra**, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.” (*AC-553-7/16-P, 2016*)

18. Desse modo, a regra é que os atestados de capacidade técnica exigidos na contratação de serviços de terceirização de mão de obra devem limitar-se à prova de prévia gestão de mão de obra terceirizada, dentro dos quantitativos exigidos na licitação, sendo desnecessário que os serviços atestados sejam idênticos aos serviços que serão licitados. Isso porque, conforme ressaltado pela Corte de Contas, a habilidade técnica que se exige é na gestão de pessoal, e não da realização do serviço específico, mesmo porque, esses serviços não apresentam complexidade.

Recorrendo mais uma vez à jurisprudência do TCU, temos excerto bastante didático:

“As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.

Conquanto seja muito provável que as próprias demandas da Administração tenham moldado esse comportamento das empresas, debater o tema ou a aderência do modelo à concepção ideal da terceirização de serviços não se mostra proveitoso.

O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da 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 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.
(...)

Por tudo isso, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica exigidos nas licitações não tem atendido aos pressupostos da Lei 8.666/93 – aptidão para executar os serviços contratados e cumprir com os demais encargos exigidos pela legislação e pelo contrato.” (*Plenário TC 006.156/2011-8*)

19. Percebe-se, com isso, que apenas em casos excepcionais, quando o próprio serviço apresentar peculiaridade que justifique à Administração exigir atestados de capacidade técnica específicos, poderá o

edital trazer exigência limitativa. A regra, no entanto, é que a comprovação da aptidão técnica para terceirização recai sobre anteriores serviços de gestão de mão de obra, sendo desnecessário que haja perfeita identidade entre o serviço discriminado no atestado e o serviço descrito no edital.

20. Neste toar, conforme se observa, os atestados de capacidade técnica juntados às fls.195/197 indicam as informações necessárias e suficientes para que se possa, mediante comparação entre o serviço contratado, inferir a aptidão da Recorrida para a execução do objeto pretendido por esta Adasa nos termos da jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União, acima mencionadas.

21. Quanto à alegada irregularidade apontada pela recorrente TRASNLOG de que a Recorrida apresentou cartão CNPJ e documentação fiscal emitidos a mais de 60 (sessenta) dias da data do envio dos documentos, entendo que tal argumentação não merece prosperar, posto que a Declaração constante no SICAF, juntado as folhas 147, atestam que a empresa declarada vencedora encontra-se com seu cadastro regular com validade até 06/11/2017.

IV - DA ANÁLISE RECURSAL PELA ÁREA TÉCNICA

22. Melhor sorte não merece a argumentação da recorrente FLASH de que a recorrida apresentou proposta de preço em desacordo com o edital.

23. Por se tratar de questão afeta à análise técnica, o exame do recurso quanto ao ponto acima elencado ficou a cargo da Superintendência de Administração e Finanças - SAF, área para a qual foram enviados os autos, que apresentou Despacho Técnico nº 18/2017-SAF/ADASA em que contrapõe cada um dos argumentos levantados pela empresa recorrente.

24. A Superintendência de Administração e Finanças - SAF - é a área técnica demandante da licitação, foi a área responsável pela elaboração do Projeto Básico. Naturalmente, coube à mesma SAF examinar o recurso interpostos contra item acima enumerado.

25. Vale lembrar, que as planilhas de composição de preços apresentadas pela empresa vencedora foram submetidas ao exame da Comissão Técnica desta Adasa, que não apontou qualquer irregularidade na proposta comercial examinada (Ata fls. 158).

26. Neste passo, decide este Pregoeiro acatar a análise técnica e conclusões esposados pela Superintendência de Administração e Finanças no Despacho Técnico nº18/2017-SAF/ADASA que passa a ser adotada na sua íntegra como fundamentação do julgamento do recurso ofertado, julgando improcedente o recurso interposto pela empresa FLASH – TRANSPORTE E INFORMATICA LDA.

V – CONCLUSÃO

27. Assim, vistas as razões e contrarrazões de recurso, e considerando não existirem motivos ou circunstâncias aptas a alterar a decisão tomada por este Pregoeiro em declarar vencedora do Pregão Eletrônico 20/2016 a empresa J MACEDO PEREIRA – ME , conheço dos recursos, posto que tempestivos, para, no mérito, decidir:

a) julgar improcedente os recursos interpostos pelas empresas licitantes TRASNLOG EXPRESS TRANSPORTE E LOGISTICA EIRELLI ME e FLASH – TRANSPORTE E INFORMATICA LTDA-



Agência Reguladora de Águas,
Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

ME mantendo na íntegra a decisão que julgou vencedora do Pregão Eletrônico 20/2016 a empresa licitante J MACEDO PEREIRA – ME.

b) atribuir eficácia hierárquica ao presente recurso, submetendo-os à apreciação da Diretoria Colegiada desta Agência a decisão vergastada, para ratificação ou reforma.

Isto posto, e em sendo mantida a sua decisão, este Pregoeiro sugere a Adjudicação do objeto à licitante vencedora bem como a homologação do certame.

Brasília, 16 de março de 2017

Roberto Aparecido Peixoto da Silva
Pregoeiro

ANEXO I

DESPACHO Nº 18/2017-SAF/ADASA

Processo nº 197.001.080/2016

Para: Sr. **Roberto Aparecido Peixoto da Silva**
DD. Pregoeiro da ADASA

Assunto: Recurso interposto contra julgamento de proposta no Pregão 20/2016

Senhor Pregoeiro,

1 Ao cumprimentá-lo, e em atenção ao seu despacho de fls. 223, apresentamos-lhe nossas considerações acerca da questão tratada adiante, suscitada no recurso interposto pela empresa **FLASH – TRANSPORTE E INFORMÁTICA LTDA. -ME**, que se insurge contra a decisão que declarou a proposta da empresa J. MACEDO PEREIRA ME vencedora do certame em epígrafe, cujo objeto é a contratação dos serviços de MOTOBOY.

2. Segundo a recorrente, a empresa declarada vencedora deixou de apresentar proposta de preços contemplando todos os custos para suportar 4.400km/mês por veículo, para execução dos serviços, pelo contrário, cotou em sua proposta 1.700km/mês e ainda para os demais itens de consumo do veículo considerou a quilometragem média de 1.000km/mês, o que seria insuficiente para a execução dos serviços.

2.1 Em contrarrazões, a empresa J. MACEDO PEREIRA ME sustenta que a estimativa de percurso prevista no item 7.1 do Termo de Referência que integra o edital teve caráter apenas exemplificativo, ao teor do disposto no item 7.2 do mesmo documento, e que, com a sua larga experiência na prestação de serviços

de motoboy para órgãos públicos, utilizou critérios próprios de estimativa de custos, estando o preço final por ela ofertado dentro da média de preços praticada por aquela empresa.

2.1.1 Além disso, ressalta que o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta será de sua inteira responsabilidade, conforme disposto no item 3.8.1 do citado Termo de Referência, requerendo, por conseguinte, o indeferimento do recurso interposto.

2.2 Examinando o assunto, verifica-se que, realmente, assiste razão à recorrida, tendo em vista que, a estimativa de quilometragem a ser percorrida, indicada no item 7.1 do Termo de Referência, embora servindo para subsidiar a elaboração das propostas pelas licitantes, não as obrigou a utilizarem necessariamente essa informação para efeito de cotação de seus preços, mesmo porque a Administração também não vinculou o pagamento do preço dos serviços contratados à quilometragem percorrida, que constitui item de custo variável para as empresas.

2.2.1 Ademais, a Instrução Normativa nº 02/08 (SLTI/MPOG), em seu artigo 20, inciso X, veda que a Administração fixe no instrumento convocatório custos mínimos para itens variáveis da formação dos preços, os quais decorrem da realidade empresarial de cada empresa, assumindo a contratada eventual ônus decorrente de equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação.

2.2.2 Nesse sentido, o Termo de Referência, em seu item 3.8.1, contemplou a seguinte disposição, aplicável ao caso concreto:

“3.8.1 A CONTRATADA deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação”.

2.2.3 Releva, também, salientar que a planilha de preços apresentada pela empresa vencedora do certame foi submetida ao exame da Comissão incumbida de analisar as planilhas de preços, criada pela Portaria nº 186, de 29 de julho de 2016, a qual deliberou sobre o assunto, nos termos da Ata de Reunião de fls. 158, concluindo que *“quanto à planilha de custo com os veículos (motos) não foram identificadas inconsistências, uma vez que não há parâmetros ou valores mínimos definidos para preenchimento da mesma”.*

3 Por fim, é de se chamar a atenção, neste caso, para o fato de a empresa recorrente ocupar a 16ª posição no certame, de maneira que o recurso aviado não lhe socorreria, mesmo que deferido, já que existe outras quatorze empresas à sua frente em classificação mais favorável.

3.1 Desse modo, a legitimidade do interesse recursal da recorrente é por certo duvidosa, só se justificando, talvez, por eventual intenção de procrastinar a conclusão da licitação, fato que poderá ser suscitado em defesa pela Administração caso a empresa resolva levar seu inconformismo para a via judicial.

3.2 Conclui-se, portanto, que as alegações da recorrente se mostram improcedentes, devendo ser rejeitadas por falta de fundamento legal.

Assim, submetemos o assunto a Vossa Senhoria, para as providências julgadas cabíveis.



Agência Reguladora de Águas,
Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

Brasília, 14 de março de 2017

NELSON GOMES MOÇO NETO
Coordenador de Administração

ROSALICE NUNES MAIA
Coordenador de Licitações e Contratos