



JUSTIÇA FEDERAL
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

DECISÃO

RELATÓRIO DE DECISÃO RECURSAL - PREGOEIRO

ASSUNTO: Recurso contra decisão do pregoeiro

REFERENTE: Pregão Eletrônico n. 08/2023 - PROCESSO SEI 0002913-11.2022.4.90.8000

OBJETO: Contratação de empresa especializada para operacionalização de serviços gráficos, com a disponibilização de postos de trabalho, com execução realizada mediante regime de dedicação exclusiva de mão de obra, de forma presencial, nas dependências do Conselho da Justiça Federal.

VENCEDORA: APECE SERVICOS GERAIS LTDA, CNPJ: 00.087.163/0004-04

RECORRENTE: R2R CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA, CNPJ: 07.566.931/0001-09

1 – HISTÓRICO

Trata-se de resposta ao recurso interposto pela empresa R2R CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA (id. 0490883), em contraposição à decisão do pregoeiro de inabilitá-la, conforme o relato que se segue abaixo.

Em análise dos atestados de capacidade técnica apresentados pela recorrente em fase de habilitação verificou-se que nenhum deles atendia ao requisito da alínea "1.1" do item 10.4 do edital, que prevê:

1.1) deverá constar no Atestado de Capacidade Técnica que a empresa prestou serviços com disponibilização de mão de obra para operacionalização de serviços gráficos, com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho, ou seja, 04 (quatro) funções similares, conforme previsto no item 1, subitem 1.2.3, seguindo o que preuncia o § 2º do art. 67 da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, ressalta-se que a cláusula editalícia em questão não contém vício, uma vez que prevista objetivamente no §2º, inciso VI, art. 67 da Lei 14.133/2021.

Assim, foi oportunizado à licitante esclarecer quanto ao atendimento deste requisito (id. 0487482, fl. 13):

Sistema para o participante 07.566.931/0001-09	24/07/2023 17:31:09	A documentação de habilitação foi recebida. Dentre os atestados de capacidade técnica não foi encontrada a indicação de que a empresa prestou serviços com disponibilização de mão de obra para operacionalização de serviços gráficos, conforme exige a alínea "1.1" do item 10.4 do edital. Nesse sentido, questiono se a empresa possui atestado que atenda a esse requisito.
Sistema para o participante 07.566.931/0001-09	24/07/2023 17:31:27	Concedo o prazo de 10 minutos para resposta.
pelo participante 07.566.931/0001-09	24/07/2023 17:36:54	Prezado Pregoeiro, os atestados de capacidade técnica são para demonstrar a capacidade em gerir mão de obra terceirizada, conforme previsão do Acórdão n. 1214/2013-TCU-Plenário, portanto a empresa não tem obrigação de comprovar cargos, mais sim comprovar a gestão da mão de obra.

Sendo assim, a licitante foi inabilitada por não atender ao requisito da alínea "1.1" do item 10.4 do edital. Em seguida a empresa subsequente foi convocada a apresentar a documentação, mas também foi inabilitada. Após o julgamento da proposta e a habilitação da licitante APECE SERVICOS GERAIS LTDA, o sistema abriu prazo para registro de intenção de recurso e em seguida abriu o prazo para registro das razões recursais.

Ao longo deste relatório, será demonstrada a tempestividade recursal, as razões apresentadas pela impugnante, as contrarrazões da licitante vencedora, bem como o exame do Pregoeiro quanto aos aspectos que lhe cabe analisar.

2 – TEMPESTIVIDADE

Após a habilitação da licitante APECE SERVICOS GERAIS LTDA e o prazo para registro de intenção recursal, o sistema abriu o prazo da fase recursal, sendo a empresa recorrente convocada a apresentar razões. Ficando os prazos delimitados da seguinte forma:

- Data limite para registro de Razões: 02/08/2023;
- Data limite para registro de Contrarrazões: 07/08/2023; e
- Data limite para registro de Decisão: 21/08/2023.

Conferiu-se que as razões e contrarrazões foram registradas via sistema COMPRAS.GOV dentro do prazo, sem qualquer intercorrência sistêmica.

3 – DAS RAZÕES DO RECURSO (id. 0490883)

Segue abaixo um trecho das razões recursais:

[...]

Trata-se de licitação para contratação de serviços comuns e contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra, e, que, por isso, se enquadra art. 6º, inc. XVI, do novel Estatuto Geral de Licitações e de Contratos Administrativos2.

Razão pela qual as exigências relacionadas à comprovação de experiência técnico-operacional devem observar o paradigmático Acórdão n. 1214/2013-TCU-Plenário, que não é uma “simples decisão” em controle externo, mas é também o resultado do maior estudo já feito sobre serviços continuados com alocação de mão-de-obra, de autoria de grupo integrado por servidores de diversos Órgãos Federais, e que tratou de proposições de melhorias nos processos relativos à contratação e à execução destes serviços à Administração Pública.

E o Acórdão n. 1214/2013-TCU-Plenário é claro ao estatuir que “as empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra, cuja habilidade para a Administração é mais relevante do que a aptidão técnica para a execução dos serviços”3.

Noutras palavras, serviços contínuos comuns que envolvem terceirização de mão-de-obra referem-se à “habilidade na gestão dos empregados que prestam os serviços, não na técnica de execução destes” (Acórdão 1214/2013-TCUPlenário).

Com efeito, a Recorrente não se conforma de ter sido excluída da disputa ao fundamento de que não teria feito prova de gerenciamento de número mínimo de postos idênticos àqueles licitados, o que a toda evidência viola a inteligência dos verbetes das Súmula n. 304 e n. 2635 do Colendo Tribunal de Contas da União, vulnerando o art. 67, inc. II, da Lei n. 14.133/2016 e o item 10.6, “b”, da IN SLTI/MPDG n. 05/20177.

Trata-se, hoje, de posição tranqüila no âmbito da Corte de Contas da União, consoante dá conta o Acórdão nº. 1767/2018-Plenário ao sublinhar que “de fato, os julgados mais recentes do Tribunal distinguem de forma mais precisa as atribuições a cargo da empresa contratada das funções exercidas pelos seus funcionários que prestam serviços diretamente à Administração. Por isso mesmo, passou a se entender que, nas contratações que envolvam exclusivamente terceirização (serviços contínuos prestados mediante locação da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra, e não, necessariamente, a aptidão relativa à atividade a ser contratada.”.

Vale dizer que gestão de mão-de-obra engloba, em linhas gerais, prova de capacidade para deflagrar processo de seleção e contratação, manutenção da folha de pagamento, observância das normas trabalhistas, operacionalização da execução do contrato, administração das relações institucionais com o órgão, fiscalização das atividades exercidas pelos seus próprios funcionários, controle da qualidade dos serviços prestados, motivação de pessoal, instruções de bom comportamento, vistoria da utilização de uniformes e equipamentos de proteção individual e/ou coletivo, e et cetera.

Já, em segundo lugar, averbe-se também neste alinhamento que há de se separar capacidade técnico-operacional da capacidade técnico-profissional, que são inconfundíveis. A primeira considera aspectos inerentes a licitantes, ao passo que a segunda se relaciona apenas ao profissional que atua(rá) na empresa que vier eventualmente a adjudicar o objeto do certame (cf. v.g. Acórdão 1332/2006-TCU-Plenário).

Dito de outro modo, a priori nada impediria que se impusesse aos licitantes que apresentassem atestados de experiência de profissionais especializados em serviços gráficos, mas coisa diversa é tratar a prova da capacidade técnicooperacional como se fosse experiência profissional, desrespeitando parâmetros consagrados e que visam tão-só ampliar a disputa.

Enfim, não existem razões técnicas ou de interesse público aptas a justificar que o certame fique restrito a poucos atores do mercado de terceirização, devendo ser admitidos atestados que comprovem experiência em gestão de número mínimo de empregados ligados a serviços comuns em geral.

Colaciona-se, em abono:

“Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.” (Acórdão TCU 449/2017 – Plenário)

4 – DAS CONTRARRAZÕES (id. 0490887)

A empresa APECE SERVICOS GERAIS LTDA, em síntese, combate os argumentos da recorrente, dos quais foram extraídos excertos:

[...]

A verdade é que, em suas razões recursais, o que se verifica é o reconhecimento da RECORRENTE que não atendeu às regras do Edital, fazendo, portanto, um arremedo de vários arastos do TCU, mas sem nenhuma congruência lógica.

[...]

Trata-se de recurso, na verdade, carente de fundamentação, eis que não há cotejo entre seus documentos, a decisão do pregoeiro, o Edital e, com isso, os julgados apresentados.

A questão é essa, a parte que entrou com suas razões recursais não realizou a comparação analítica de forma a demonstrar a existência de diferenças entre a decisão questionada e os casos que servem de referência do TCU. São apenas julgados largados no corpo da petição sem qualquer cotejo entre os fundamentos e os fatos, faltando-lhe, portanto, requisito formal.

[...]

Com efeito, a verdade é que a empresa R2R CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, CNPJ 07.566.931/0001-09, não foi inabilitada de forma aleatória, mas por total descumprimento do Edital. Ela não apresentou atestado de capacidade técnica conforme exigido no edital (transcrito abaixo):

[...]

A R2R apresentou 9 atestados de capacidade técnica conforme quadro abaixo:

[...]

Conforme demonstrado no quadro acima, a empresa não apresentou a documentação exigida em edital e, sim, atestados de gerenciamento de mão de obra terceirizada. Com isso, a R2R não demonstrou capacidade técnica para executar o contrato que se pretende do Edital. O fato é incontroverso!

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é, como é amplamente sabido, uma regra que determina que, tanto a administração pública, como as empresas que participam de licitações, devem se submeter integralmente às condições estabelecidas no edital de convocação. Isso significa que todas as cláusulas e condições previstas no edital devem ser cumpridas.

Caso uma empresa, que é o caso da R2, não se submeta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e descumpra alguma das cláusulas ou condições previstas no edital, ela deve ser penalizada com a desclassificação da licitação.

A R2 não cumpriu as regras do Edital e, em seu recurso, como já dito alhures, não conseguiu justificar ou demonstrar que seus documentos atenderiam ao Edital, muito às regras previstas em legislação.

Apenas lançar decisões do TCU desconexas e sem qualquer vinculação com seus documentos e Edital tornou o seu recurso simplesmente ineficaz.

Portanto, é importante que as empresas que participam de licitações fiquem atentas às condições estabelecidas no edital e cumpram todas as cláusulas e condições previstas, a fim de evitar prejuízos e sanções administrativas.

Sendo assim, a sua desclassificação deve ser mantida, eis que não apresentou qualquer elemento de prova ou de fato que modifique a decisão deste Pregoeiro.

[...]

Outrossim, apesar de citar o TCU, a visão desse órgão é diversa, no sentido de cumprimento do princípio da vinculação ao Edital. Não é à toa que inúmeros casos foram parar no próprio Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o não cumprimento deste Princípio Básico das Licitações Públicas, veja-se o caso abaixo:

1 – Neste caso, a Qualificação Técnica não estava bem definida, vejamos o voto do parecer: “configura restrição à competitividade da licitação a utilização de critérios inadequados de habilitação, a exemplo do ocorrido na Concorrência 2/2008-DA/L, na qual foram utilizados quantitativos mínimos, não previstos em edital, cuja execução os licitantes deveriam comprovar em suas propostas, o que afronta o art. 3º da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal” Acórdão 2630/2011 – Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

5 – DA ANÁLISE DO PREGOEIRO

Após esses relatos, é possível notar que a recorrente se insurge contra a seguinte exigência da alínea "1.1" do item 10.4 do edital:

1.1) deverá constar no Atestado de Capacidade Técnica que a empresa prestou serviços com disponibilização de mão de obra para operacionalização de serviços gráficos, com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho, ou seja, 04 (quatro) funções similares, conforme previsto no item 1, subitem 1.2.3, seguindo o que prenuncia o § 2º do art. 67 da Lei n. 14.133/2021.

Ora, primeiramente, é importante destacar que o momento em que a recorrente se insurgiu quanto à previsão do edital não é o adequado, tal contestação deveria ter sido feita por meio de impugnação ao edital, antes da abertura da sessão, situação em que a exigência da alínea "1.1" do item 10.4 do edital poderia ter sido discutida e caso a redação fosse alterada, a resposta vincularia tanto os participantes como a administração (item 3.5 do edital).

Como não houve qualquer impugnação quanto a este requisito, pelo princípio da vinculação ao edital, previsto expressamente no art. 5º, da Lei 14.133/2021, o edital passou a vincular todos os licitantes e até mesmo à Administração Pública, conforme o antigo jargão "o edital é lei do pregão". Nesse sentido, a recorrente declarou conhecimento e submissão às regras do edital, não cabendo mais, em fase recursal, impugnar a exigência editalícia.

Seguindo o princípio do julgamento objetivo (art. 5º, da Lei 14.133/2021), o pregoeiro verificou que dos nove atestados apresentados pela recorrente (id. 0490922, fls. 43-203), nenhum atendeu ao requisito da alínea "1.1" do item 10.4 do edital, pelo princípio da vinculação ao edital, a licitante não demonstrou atendimento à exigência editalícia, mesmo após o pregoeiro oportunizar que indicasse se atendia. Seguindo o mesmo princípio, o pregoeiro não podia se desvincular da exigência do edital e habilitar empresa que descumpra o requisito, sob pena de não só ferir o princípio da vinculação ao edital, como também os princípios do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, dentre outros previstos no art. 5º, da Lei 14.133/2021, isso porque fere, ainda, o direito das demais licitantes que tenham atendido a exigência.

Ressalte-se, ainda, que ao habilitar empresa que descumpra o requisito objetivo descrito no edital o pregoeiro estaria deixando de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme objetivo do processo licitatório previsto no art. 11, I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista que deixaria de selecionar outra licitante que atendesse a exigência.

Ainda, quanto à vinculação ao instrumento convocatório, convém arrolar as decisões, as quais, demonstram que o Pregoeiro, durante a realização da sessão pública, não pode dar interpretação diversa daquela prevista no edital:

a) STF - RMS 23640/DF - EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifia, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (Grifo nosso)

b) STJ - RESP 1178657 - ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. **PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA** (Grifo nosso)

c) TCU - Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara. REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. **ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.** APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. (Grifo nosso)

Ademais, não prosperam os argumentos da recorrente, no sentido de que tal requisito restringiria o certame, uma vez que houve a participação de 9 (nove) empresas no pregão.

Destaca-se, ainda, que a decisão do pregoeiro pela inabilitação da empresa R2R CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA encontra precedente na ata do Relatório do Pregão Eletrônico 00048/2022/TJDFT (p. 4):

Inabilitação de proposta. Fornecedor: IMPERIO SERVICOS LTDA, CNPJ/CPF: 97.524.585/0001- 80, pelo melhor lance de R\$ 733.500,0000. Motivo: Por não atender o subitem 12.9, b, do edital que exige a apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica que comprovem ter a licitante prestado serviços de terceirização na ÁREA GRÁFICA.

Inabilitação de proposta. Fornecedor: PLUS SERVICE EIRELI, CNPJ/CPF: 05.488.891/0001-90, pelo melhor lance de R\$ 733.880,8000. Motivo: Por não atender o subitem 12.9, b, do edital que exige a apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica que comprovem ter

a licitante prestado serviços de terceirização na ÁREA GRÁFICA.

Por último, como razão de decidir, veja-se o item 47 do TC-015.048/2013-6 - GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO - TCU:

47. O atestado não é apenas a demonstração de uma situação de fato, mas, necessariamente, a demonstração de uma situação fática que tenha ocorrido em conformidade com a lei e com o contrato social. Ambos são necessários, a circunstância fática e a conformidade legal. Se o atestado remete à prestação de serviços em desacordo com o contrato social da empresa e, portanto, em desacordo com a lei, conforme já disposto nos itens 33 a 39 acima, não podem ser considerados válidos para fins de comprovação perante a Administração

Ante o exposto, estando este pregoeiro vinculado ao instrumento convocatório e aos seus critérios objetivos, concluiu que a decisão que inabilitou a recorrente merece ser mantida.

6 - CONCLUSÃO

Por todo exposto, e considerando a vinculação ao instrumento convocatório **CONHEÇO DO RECURSO** interposto pela empresa R2R CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA , CNPJ sob o nº 07.566.931/0001-09, por atender aos requisitos de admissibilidade para, **NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, para manter a decisão que inabilitou a licitante recorrente.



Autenticado eletronicamente por **Jéssica Silva Damásio, Pregoeiro(a)**, em 17/08/2023, às 23:01, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cjf.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0490881** e o código CRC **ABF657B7**.