PREGÃO PRESENCIAL DE N.° 30/2023

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa K. J. K. D. MENDES DISTRIBUIDORA LTDA., em relação ao Edital Processo Licitatório n° 95/2023 – Pregão Presencial n° 30/2023, que tem por objeto a *"CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA E APOIO OPERACIONAL, ABRANGENDO ATIVIDADESADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS, COM O OBJETIVO DE SUPRIR AS NECESSIDADES E DEMANDAS DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO"*

A impugnação alega três pontos: a) restrição à competitividade em razão de ser por lote único e adjudicação por preço global; b) exigência de 3 anos para comprovação da capacidade técnica; c) exigência desproporcional e ingerência quanto aos requisitos dos profissionais.

Com tais argumentos, o impugnante pretende a distribuição dos serviços em itens isolados, deixando os serviços de assistentes administrativos separados dos demais; excluir a necessidade de comprovação de experiência anterior; e excluir os requisitos para os profissionais que consistem em *"experiência anterior, cursos e afins, além da fixação de faixa salarial a depender da experiência do profissional"*.

Todavia, a impugnação não merece acolhida.

Quanto ao ponto "a", conforme efetivamentejustificado noTermo de Referênciae no bojo do processo administrativo, à adoção do **menor preço global** como critério de julgamento para esta contratação, a doutrina e a jurisprudência argumentam **que a licitação por esse critério tende a ser mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade da prestação dos serviços**, haja vista que o **gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador**. Isso permitirá uma maior especialização das empresas que prestarão os respectivos serviços, possibilitando uma melhoria na qualidade de execução do serviço contratado.

As vantagens incluem um maior nível de controle pela administração na prestação dos serviços, cujo conjunto de atividades possui natureza semelhante e concentração da responsabilidade pela execução do contrato em uma só contratada. Busca-se evitar fornecedores distintos, com o intuito de preservar o máximo possível a rotina das Secretarias, setores e gabinete, que são afetados por

eventuais descompassos na prestação dos serviços por diferentes fornecedores. Lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento e fiscalização de todo o processo de contratação do objeto.

Não há dúvida quanto à dificuldade em gerenciar a interferência entre serviços abrangidos por contratos diferentes.

O Município de Espinosa/MG, ao optar pelo menor preço por item ou por lote, perderia a economia de escala, pois a junção dos serviços tende a baratear os preços para a contratação. Sendo assim, o agrupamento global se faz necessário, não sendo viável a licitação por itens ou lote, tendo em vista a singularidade dos serviços, evitando-se que os de natureza similar e pertencentes a um mesmo segmento de mercado advenham de distintos fornecedores de serviços, dificultando-se a fiscalização e avaliação qualitativa dos serviços prestados.

Logo, por pertencerem ao mesmo segmento de mercado, o agrupamento proposto não restringirá o caráter competitivo do certame, mostrando-se, portanto, viável e econômica a contratação do preço total global. A principal intenção em realizar o julgamento de forma global justifica-se pelo princípio da economicidade, expressamente previsto no art. 70 da CF/88, que representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. Deve-se atentar para a necessidade de avaliação abrangente de custo da contratação, incluindo também os custos indiretos.

A realização da licitação por lote, da forma como é pretendido pela impugnante, certamente afugentaria interessados em razão da exigência contida no subitem 7.5.2 do Edital, consistente da instalação de escritório em Espinosa.

O Município de Espinosa, respaldado pelo poder discricionário, busca sempre confeccionar editais com base nas solicitações elaboradas pelas Secretarias, que são diretamente responsáveis pela gerência das compras e serviços. Os editais devem sempre buscar a proposta mais vantajosa e evitar a redução do universo de participantes do procedimento licitatório, preservando o interesse público.

A contratação por menor preço global torna-se necessária, pois dividir as etapas do serviço, ou dividir os locais para gerar itens distintos, se mostra inviável

técnica, operacional e economicamente. O julgamento global propicia um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas e economizando tempo na realização da licitação para contratação dos serviços.

Neste sentido, é o entendimento do TCU:

> ENUNCIADO: **É legítima a contratação conjunta de serviços terceirizados, sob gestão integrada da empresa contratada, no regime de empreitada por preço global e com enfoque no controle qualitativo ou de resultado**, devendo a Administração, na fase de planejamento da contratação, estabelecer a composição dos custos unitários de mão de obra, material, insumos e equipamentos, bem como realizar preciso levantamento de quantitativos, em conformidade com o art. 7°, § 2°, inciso II, c/c o art. 40, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 9°, § 2°, do Decreto 5.450/2005 e a Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017. (TCU - Acórdão 2443/2018 Plenário - Rel.° WALTON ALENCAR RODRIGUES - data da sessão 24/10/2018).(g.n.)

Ademais, **a pesquisa de mercado realizada comprova que diversas empresas fornecem o objeto proposto, não ocasionando restrições na concorrência ou competitividade do certame.** Acredita-se que o agrupamento realizado **resultará em ampliação da competitividade, pois os valores se tornarão mais atraentes aos proponentes, aumentando a probabilidade de que a Administração celebre contratos mais vantajosos.**

O fato de que cada posto possui atribuições e habilitações distintas não tem o condão de tornar o serviço de terceirização em si distinto. Na prática, qualquer empresa de terceirização tem a possibilidade de se habilitar neste certame.

Importante salientar ainda que a Administração pretende contratar serviços complementares que, no seu contexto geral, são da mesma natureza. O agrupamento dos itens/serviços para uma contratação global gerará às licitantes ganhadoras uma maior economia de escala, que certamente será traduzida em menores preços em sua proposta global. A licitação global é melhor para o controle, gestão e fiscalização do contrato, proporcionando eficiência e eficácia na prestação dos serviços complementares.

O Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, endossa essa abordagem, afirmando que a divisão do objeto em itens ou lotes distintos deve ser decidida com base em cada caso concreto, aplicando-se a opção mais vantajosa para a Administração, desde que não haja restrição à competitividade.

Assim, amparada por sua competência discricionária e o princípio constitucional da economicidade, mantém a opta-se por adotar o critério de julgamento de menor preço global, que se mostra mais ajustado às necessidades e eficiência da Administração no presente caso.

Já em relação ao **ponto "b"**, a **exigência de 3 anos para comprovação da capacidade técnica é padrão para contratações dos serviços continuados objeto do certame.**

Conforme já adiantado pela impugnante, o Edital utilizou como condição padronizadapara fins dequalificação técnico-operacional, no subitem 10.6, da Instrução Normativa nº 5/2017, da Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,

> "10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração Pública poderá exigir do licitante:
> a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;
> b) **comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de <u>três anos</u> na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;**
> (...)
> 10.6.1 É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata a alínea "b" do subitem 10.6 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos."(g.n.)

A exigência de experiência mínima de 3 anos para a qualificação técnico-operacional de contratação de serviços continuados já vem sendo referendada pelo TCU há um tempo considerável."A propósito, o seguinte julgado:

> Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTÍNUOS DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE SISTEMAS, EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES. CLÁUSULAS DE HABILITAÇÃO POTENCIALMENTE RESTRITIVAS. OITIVA DO ÓRGÃO. PROCEDÊNCIA DOS ESCLARECIMENTOS. **POSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE REQUISITO TEMPORAL DE EXPERIÊNCIA. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO.** IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. 1 – **É compatível com o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1992 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. (TCU - ACÓRDÃO Nº 2939/2010- Plenário - Rel. Min. Aroldo Cedraz - 03/11/2010).(g.n.)

Em seu voto, no julgado acima, o ministro relator expõe que:

> "Em primeiro lugar, o requisito de quantitativos mínimos como critério de comprovação de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional coaduna-se com o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993, que admite exigência de "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".
> 6. Ademais, no caso concreto, os valores fixados são inferiores a 50% dos quantitativos a serem executados, percentual máximo que a jurisprudência desta Corte tem considerado razoável e admitido (acórdãos 1.202/2010, 2.462/2007 e 492/2006, todos do Plenário).
> 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.**"(g.n.)

Na elaboração do edital, após estudos aprofundados, chegou-se à convicção de que é o interesse público que determina e a prudência e experiência pretérita endossam as medidas expressas no edital, as quais visam evitar que uma empresa que não demonstre objetivamente a expertise requerida na execução da futura avença, possa se aventurar e, mesmo, vir a sagrar-se vencedora do certame e, mais tarde, por razões diversas, não possa desincumbir-se a contento das obrigações que lhe cabe, acarretando graves prejuízos à Administração e ao serviço público.

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.

A comprovação de exercício por prazo mínimo de três anos é necessária em razão de, não obstante o **contrato inicial ser de doze meses**, em atendimento ao comando legal

limitador, por tratar-se de um serviço continuado, **a expectativa real é que esse contrato seja renovado sucessivamente até o limite legal de sessenta meses.**

Não existe incompatibilidade na utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços contínuos de mão de obra. Da ata, serão celebrados tantos contratos quanto forem suficientes para o atendimento da demanda.

No mais, não há dúvida que o objeto desta licitação é "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA E APOIO OPERACIONAL, ABRANGENDO ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS, COM O OBJETIVO DE SUPRIR AS NECESSIDADES E DEMANDAS DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS".

O subitem 1.1.1 permaneceu no edital devido a um equívoco material, ocorrido de forma inadvertida durante a elaboração do edital específico para esta licitação, resultando na sua inclusão a partir do modelo padrão do edital. Contudo, seu conteúdo não se relaciona com os demais elementos do edital, incluindo seus anexos e o procedimento administrativo em questão.

É importante salientar que **tal erro não afeta a compreensão dos interessados nem prejudica a formulação das propostas.** Assim, não existe motivo para postergar a sessão de licitação. **Basta o esclarecimento formal para que o referido subitem seja desconsiderado.**

Quanto ao **ponto "c"**, as exigências estipuladas no edital, **em relação às qualificações dos profissionais, são fundamentais e estrategicamente pensadas para assegurar a excelência na execução do contrato de prestação de serviço continuado de mão de obra.** Estas normas não são apenas conformes com o art. 30, § 1º, inciso II da Lei 8.666/1993, elas são cruciais para garantir que a execução dos serviços atinja o mais alto padrão de qualidade e eficiência.

Ao exigir um nível específico de qualificação dos profissionais, **a Administração está reforçando acompromisso com a excelência na prestação dos serviços.** Esses requisitos atendem diretamente às necessidades do contrato, garantindo que apenas os profissionais aptos e experientes sejam selecionados. Isso não só eleva a qualidade dos serviços prestados, mas também assegura maior eficácia na entrega dos resultados, maximizando a satisfação do usuário final e otimizando o uso dos recursos públicos.

Além disso, essas exigências contribuem significativamente para a economicidade do contrato. Profissionais bem qualificados são menos propensos a cometer erros, o que reduz custos de retrabalho e maximiza a eficiência operacional. Isso representa uma gestão de recursos mais eficiente e uma redução de custos a longo prazo, beneficiando tanto a administração pública quanto os cidadãos.

Portanto, a implementação dessas exigências profissionais não é apenas uma questão de cumprimento legal, é uma decisão estratégica e ponderada, voltada para assegurar a mais alta eficiência, eficácia e economicidade no contrato de prestação de serviços continuados de mão de obra. Ao adotar esses critérios, a Administraçãodemonstra estácomprometida em atender e superar as expectativas de qualidade e eficiência que são essenciais para a excelência na administração pública.

Por fim, e com igual relevância, cumpre destacar a situação de uma empresa local, que, apesar de possuir um vasto leque de atividades em seu contrato social, tem como foco principal o comércio atacadista de medicamentos, alimentos, cosméticos, produtos de limpeza, perfumaria e higiene pessoal. Essencialmente, **essa empresa nunca desempenhou os serviços específicos objeto desta licitação.**

A estratégia por trás da impugnação apresentada por esta empresa parece visar a uma reestruturação do edital de modo a favorecê-la. A pretensão é que o Município de Espinosa modifique o edital para segmentar os serviços de assistentes administrativos, eliminar a exigência de comprovação de experiência anterior e permitir que profissionais sem qualquer formação, experiência ou qualificações relevantes possam ser empregados. Tal demanda, contudo, não encontra respaldo na racionalidade ou na responsabilidade que este processo licitatório exige.

É fundamental enfatizar que tais alterações iriam contra os princípios de eficiência e competência que norteiam este procedimento. Permitir que profissionais não qualificados executem tarefas essenciais não só comprometeria a qualidade do serviço prestado, mas também colocaria em risco a integridade e o bom funcionamento das atividades administrativas do município. A inclusão de requisitos necessáriosno edital foi uma decisão consciente e deliberada, visando assegurar que apenas prestadores de serviço competentes e experientes sejam selecionados.

Portanto, a proposta de revisão do edital conforme sugerido pela impugnação não apenas subverte os objetivos deste processo licitatório, mas também ameaça a eficácia e

a integridade dos serviços a serem prestados. Tais mudanças, portanto, não serão acolhidas, mantendo-se a integridade e a seriedade do processo licitatório em prol do melhor interesse público.

As faixas salariais especificadas atendem às melhores práticas do mercado e à Convenção Coletiva das respectivas categorias.

Em razão do exposto, julga-se IMPROCEDENTE a impugnação apresentada pela empresa K. J. K. D. MENDES DISTRIBUIDORA LTDA.

Esclarece que o subitem 1.1.1 do Edital deve ser desconsiderado.

RONILDO HELIO DE OLIVEIRA:06041115681 Assinado de forma digital por RONILDO HELIO DE OLIVEIRA:06041115681 Dados: 2024.01.10 17:03:10 -03'00'

RONILDO HÉLIO DE OLIVEIRA
PREGOEIRO