



SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO EDITAL DA
SECRETARIA DE GESTÃO CORPORATIVA DO MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 11/2023

G&E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 08.774.139/0001-51, com sede no SAAN, Quadra 02, Lote 1130 e 1140, no Bairro Zona Industrial, em Brasília/DF, CEP 70632-220, vem, por intermédio de representante legal, respeitosa e tempestivamente perante Vossa Senhoria, com fulcro no art. 24 do Decreto nº 10.024/2019 e no item 10.1 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL



em virtude de omissões inafastáveis e de desrespeito ao ordenamento jurídico em vigor para o processamento do certame, de acordo com os fatos e fundamentos a seguir.

1. DO BREVÍSSIMO RELATO DOS FATOS

Essa nobre Secretaria de Gestão Corporativa realiza licitação cujo objeto é a contratação *serviços de prevenção e combate a princípios de incêndios e acidentes, incluindo fornecimento de material de brigada, salvamentos e primeiros socorros, abandono de edificação e desenvolvimento de política prevencionista de segurança contra incêndio, para atuar nas dependências das edificações sob gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI, situados no Distrito Federal, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.*

Há, contudo, exigências contidas no edital em questão, que não condizem com as determinações legais.

É nesse sentido que se delineiam os pontos abaixo, com o fim específico de impugnar, respeitosamente, o Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2023.

É esse o brevíssimo relato dos fatos.

2. DO MÉRITO

Abaixo as razões de mérito pelas quais a IMPUGNANTE entende devam ser integralmente acolhidos os argumentos aqui expendidos e os pedidos adiante delineados.

2.1. Da capacidade de gerenciamento de mão de obra

O edital do certame, com relação a documentação de habilitação, trouxe como requisito a comprovação de serviços terceirizados. Assim, o Item 8.32.4, subitem “a” do Termo de Referência indica:

a) Considera-se compatível(is) o(s) Atestado(s) de Capacidade Técnica Operacional que comprove(m) que a LICITANTE executou serviços semelhantes, **contendo no mínimo 50% da quantidade de postos a serem contratados em todas as categorias profissionais objeto da presente licitação**, conforme entendimento dos Acórdãos 717 /2010 Plenário TCU e 1432/2010 Plenário TCU. O Pregoeiro e Equipe de Apoio poderão realizar diligências para atestar a veracidade das informações dos atestados de capacidade técnica apresentados, nos termos do artigo 43, § 3º da Lei 8.666/93;

Ao contrário do fixado no instrumento convocatório, a Instrução Normativa nº 05/2017, indica que:

10.7. No caso de contratação de serviços por postos de trabalho (alínea “c” do subitem 10.6), 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;



É necessário pontuar que a exigência de capacidade técnica operacional deve ser verificada somente de forma a demonstrar a capacidade de gerenciamento de mão de obra sem adentrar em qual mão de obra está sendo contratado.

Isso porque o que se deve demonstrar é a **capacidade de gerenciamento** ao mesmo tempo do quantitativo exigido, pois não importa qual seja a categoria, visto que a capacidade técnica **deve se restringir na demonstração de gerenciamento de “qualquer” mão de obra.**

Tal situação é pontuada em diversos acórdãos do TCU sobre o tema:

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – SERVIÇOS DE MOTORISTA – NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DA HABILIDADE NA GESTÃO DA MÃO DE OBRA – DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO ESPECÍFICA – TCU. Trata-se de representação acerca de irregularidades em pregão eletrônico para a contratação de serviços de motorista. A unidade técnica identificou cláusula editalícia restritiva à competitividade, consistente na exigência, para fins de habilitação técnica, da comprovação da prestação de serviços especificamente na atividade de motorista. O relator anuiu com a avaliação daquela unidade e acrescentou que, “para o objeto do certame, contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva, há necessidade, em regra, de ser dada maior



SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

importância à capacidade da contratada em gerenciar mão de obra de colaboradores do que sua aptidão em uma determinada e específica atividade, no caso em exame, serviço de motorista”. Ressaltou que “essa irregularidade ensejou indevidamente a inabilitação técnica de sete empresas, entre elas a representante, o que seria fundamento para determinação da anulação do pregão”. Voltando-se para o caso concreto, verificou que nenhuma empresa prejudicada apresentou recurso administrativo e que o contrato já havia sido celebrado, entendendo prudente recomendar que a jurisdicionada abstenha-se de prorrogar a avença, uma vez que sua anulação poderia ser mais onerosa à Administração. Com base nisso, concluiu que, diante da “irregularidade verificada no pregão em exame e a excepcionalidade da proposta em possibilitar o prosseguimento do contrato derivado do referido certame, caberá à contratante o diligente planejamento de nova contratação com a tempestividade necessária para sua efetivação, tão logo o contrato anterior perca a vigência inicial”. Pelo exposto, o Plenário acolheu a proposta do relator e deu ciência à entidade sobre a falha consistente na restrição da competitividade do certame, decorrente da exigência de “comprovação para a qualificação técnica de prestação de serviços especificamente na atividade de motorista, uma vez que para a administração importa



SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

mais a habilidade das empresas na gestão da mão de obra que a sua aptidão técnica para a execução do objeto, em consonância com a jurisprudência do TCU”.
(Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 449/2017 – Plenário).
[\(TCU, Acórdão nº 449/2017 – Plenário\)](#)

Vejamos no Acordão do TCU nº 1214/2013 – Plenário, transcrito a seguir, a mesma questão:

“III.b.2 – Atestados de capacidade técnica (...)

112. 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.

113. 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.

114. 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.

115. Destaque-se que a constatação de que a habilidade requerida para a prestação de serviços terceirizados



SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

mediante cessão de mão de obra é diferenciada, advém da experiência da Administração na condução desses contratos. Tem-se observado que a maior causa de fracasso na execução dos ajustes é a incapacidade das empresas de manter a prestação dos serviços ao longo do tempo sem falhar no cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias junto aos empregados. Logo, pode-se concluir que a habilidade de gestão de pessoal, nesses casos, relaciona-se mais à saúde financeira das empresas e à capacidade de gerenciar recursos financeiros e custos.

116. 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.

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. ESSA EXIGÊNCIA PRESTA-SE A ASSEGURAR QUE A CONTRATADA POSSUI A APTIDÃO



MÍNIMA PARA GERENCIAR CONTRATOS DE NATUREZA CONTINUADA, COM CESSÃO DE MÃO DE OBRA, PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATÉ O LIMITE DE QUARENTA POSTOS. APÓS ESSE LIMITE, PASSARIA A SER EXIGIDO 50% DO TOTAL DE POSTOS DE TRABALHO OBJETO DA LICITAÇÃO.

Nesse sentido, a doutrina e jurisprudência já são pacíficas no sentido de que as empresas PRESTADORAS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS (limpeza, portaria, copeira, motoristas, recepcionistas, jardinagem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, tem caracterizada como a atividade principal a administração e gerência de mão de obra, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos, devendo sua comprovação de capacidade se limitar a capacitação-operacional, ou seja a administração de mão de obra, **não podendo ser limitada a um serviço específico.**

Fica ainda mais clara a legalidade desse entendimento, pois a própria Administração Pública pode em um único pregão licitar serviços contínuos de limpeza e conservação, auxiliar de serviços gerais, copeira, garçom, recepcionista, telefonista, operador de equipamento, entre outros, permanecendo o entendimento de que as empresas licitantes não necessitam ser detentoras de capacidade específica de cada serviço e, sim, devem apresentar capacidade técnica de gerência de mão de obra equivalente ao número de postos licitados.



No caso do Pregão em epígrafe, requerer a comprovação específica de serviços específicos com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), restringe muito o caráter competitivo do processo e como se sabe, a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei - ainda mais quando afetam um direito subjetivo do particular, consistindo em ILEGALIDADE CRIAR OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS SEM QUALQUER FUNDAMENTAÇÃO LEGAL.

Por tais motivos, deve ser reformulado o subitem alínea “a” do item 8.32.4 do Termo de Referência, sob pena de violar a lei e os princípios que regem as licitações públicas.

2.2. Do dever da melhor administração e da escolha da melhor decisão

A Administração deve pautar sempre as decisões que toma orientada pelo dever de boa administração. Aliás, até mais que isso.

Sérgio Ferraz, a respeito do tema, afirma:

A Administração Pública tem, dentre as suas várias linhas principiológicas ou balizadoras, o dever de bem administrar, que não se satisfaz com a simples boa administração: é o dever da melhor administração. Em face de quatro ou cinco hipóteses boas, há uma que é a melhor sempre e essa é a única que pode ser adotada, seja pelo administrador, seja pelo juiz. E se essa é a única que pode ser adotada, o juiz tem mais que o poder, tem o dever de desfazer a decisão, quando a única não tiver sido escolhida, ainda que tenha sido escolhida uma boa, ainda que ele não possa ditar, em razão das limitações da função jurisdicional que exerce, qual a melhor para que seja seguida. Mas tem o poder constitucional de desfazer aquela que não é a melhor. (RDA 165).



É esse mais um motivo para essa nobre Administração rever o Edital ora em curso.

3. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria:

- a) **JULGAR PROCEDENTE** a presente Impugnação, fazendo-se cumprir com as exigências previstas na legislação em vigor, em especial na Lei de Licitações e Contratações Públcas, **retificando-se este Ato Convocatório para adequá-lo aos pontos acima delineados**, visando-se não incorrer em nulidades ou anulabilidades insanáveis ao certame; e, ato contínuo
- b) **REPUBLICAR** o Edital, com as alterações acima apontadas, designando-se nova data para a Sessão Pública, respeitado o ínterim legal.

Termos em que, pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 24 de julho de 2023.

EDNA DE MENEZES
GONCALVES:25957
198153

Assinado de forma digital por EDNA DE MENEZES
GONCALVES:25957198153
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=videoconferencia,
ou=03441656000138, ou=Secretaria da Receita Federal
do Brasil - RFB, ou=ARSDI, ou=RFB e-CPF A1, cn=EDNA
DE MENEZES GONCALVES:25957198153
Dados: 2023.07.24 16:42:51 -03'00'

G&E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA
Edna de Menezes Gonçalves
Gerente Comercial - Procuradora