



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	8871/2023
Data do Início	28/04/2023
Folha	66
Rubrica	

Processo nº 8871/2023

PARECER GPG N.º 387/PGM/2023

RECURSO AO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL N.º

07/2023 - ANÁLISE DE LEGALIDADE

Data: 09/05/2023

## I - RELATÓRIO

Trata-se o presente de Recurso interposto pela sociedade empresária EMPRESA BRASILEIRA DE ENGENHARIA E COMÉRCIO S/A - EBEC, em relação ao Pregão Presencial n.º 07/2023, que tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de locação de veículos, com motorista e sem combustível para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Maricá e de suas Secretarias.

É o relatório.

## II - DOS FATOS APRESENTADOS

A Recorrente alega, em síntese, que a licitante declarada vencedora não teria atendido às exigências de qualificação técnica, item 10.C do Edital, sobretudo subitens C.2.1 e C.2.1.1, eis que a documentação apresentada pela licitante não teria capacidade de atestar que foram prestados serviços de locação de veículos com alocação de mão de obra. Desse modo, foi requerida a desconsideração do atestado apresentado pela licitante vencedora e sua inabilitação.

Outro ponto que a recorrente questiona se dá em relação à sua inabilitação, por possível desobediência ao estabelecido na qualificação econômica-financeira, tendo em vista que não teria atendido ao estipulado nos subitens 10-B.4 e B.5, destacando, entre outras razões, que a demonstração de índices de liquidez inferior a 1 (um) não significa dizer de forma automática que a licitante não possui capacidade para participar do certame, sendo requerida a habilitação da recorrente.

Às fls. 54/60, a recorrida apresentou contrarrazões. Afirmou na ocasião que teria cumprido os termos da qualificação técnica constante no Edital, eis que teria apresentado atestado de capacidade técnica emitido pela Companhia Pernambucana de Saneamento, em que se comprovou o fornecimento de mão de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	8871/2023
Data do Início	28/04/2023
Folha	67
Rubrica	

obra de 30 profissionais especializados em coleta/análise de água e o fornecimento de 30 veículos automotores para os profissionais das coletas. Ainda, destacou que o entendimento jurisprudencial é no sentido de que não se exige igualdade entre os atestados apresentados e o objeto do procedimento licitatório, mas sim compatibilidade.

Em relação à qualificação econômica-financeira, alega que a recorrente já tinha ciência que não preenchia os requisitos, e deveria ter apresentado impugnação ao Edital em tempo hábil, não sendo possível a utilização deste recurso para suprir esta questão. Desse modo, foi requerido o pleito da recorrente.

A CPL, por sua vez, fls. 61/65, afirmou que os atestados apresentados pela sociedade empresária Monã Consultoria Ambiental Ltda. foram considerados na sessão, eis que versavam sobre gestão de mão de obra em geral e comprovavam capacidade técnica suficiente para habilitação e execução dos serviços de gestão de mão de obra pela empresa. Desse modo, restando demonstrado pela licitante vencedora a gestão de mão de obra, não há maiores razões para que não sejam aceitos os atestados da empresa.

Já no que tange aos aspectos da qualificação econômico-financeira, informa que na análise realizada pelo contador da Comissão Permanente de Licitação, em atendimento aos princípios da isonomia e da violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório entre os participantes do procedimento licitatório e em relação à realidade do resultado dos índices propostos, não seria possível atender às alegações apresentadas pela licitante, em que se pretende adicionar aos cálculos da Liquidez Geral e Liquidez Corrente o saldo da conta ativo imobilizado, para fins de análise, o que também se estenderia ao subitem B. 5 do Edital, sendo ratificados os motivos que ensejaram a inabilitação da recorrente.

### III - DO MÉRITO

Sobre o tema, há de se ressaltar que vastos precedentes do Tribunal de Contas da União que realizam a sua abordagem, os quais transcreveremos abaixo, para efeitos didáticos:

*“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*





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	8871/2023
Data do Início	28/04/2023
Folha	68
Rubrica	

*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.*

*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.*

***Destaque-se que a constatação de que a habilidade requerida para a prestação de 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” (Acórdão 1214/2013)***

*“Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, para considerar parcialmente procedente a Representação e determinar ao Ministério do Esporte a adoção das medidas destinadas à anulação da fase de habilitação e dos atos que*



Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	8871/2023
Data do Início	28/04/2023
Folha	69
Rubrica	

*a sucederam, para que sejam reexaminados os atestados apresentados em conformidade com o entendimento do TCU, cientificando o órgão, entre outros aspectos, da irregularidade consistente em “exigir, em licitação para serviç os continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, que os atestados de capacidade técnica comprovem serviços idênticos, em vez da aptidão para gestão de mão de obra, sem a necessária demonstração técnica dessa necessidade”. (Acórdão 553/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo)*

*“(...) 9.3. com vistas a aprimorar futuros certames licitatórios, evitando o verificado no Edital do Pregão Eletrônico 22/2013, levar ao conhecimento do Instituto Brasileiro de Turismo as seguintes impropriedades:*

*(...) 9.3.2. exigência de atestados de capacidade técnica que comprovassem aptidões relativas às atividades a serem contratadas e não à habilidade da licitante na gestão de mão de obra, afrontando os princípios da competitividade e da isonomia entre os licitantes e em desacordo com as diretrizes do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário”*

*(Acórdão 1.443/2014)*

*“(...)1.7. Orientações: alertar a Secretaria de Políticas para as Mulheres de que:*

*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 o ocorrido no pregão eletrônico 3/2014 (item 10.4.3.1 do edital - exigência de atestados para serviço de secretariado);*

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

Pelos julgados, verifica-se que a regra para a exigência de qualificação técnica no que tange aos serviços que envolvam terceirização correlaciona-se à administração de mão de obra. Apenas, excepcionalmente, é admitida a exigência de capacidade técnica para as atividades a serem contratadas.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	8871/2023
Data do Início	28/04/2023
Folha	70
Rubrica	

Neste sentido, como situação excepcional, a capacidade técnica especificamente para atividade a ser contratada dependerá de justificativa devidamente fundamentada do órgão, a demonstrar a complexidade ou especialidade do serviço, tendo como base a experiência prévia da Administração na condução desses contratos.

Assim, silente nos autos qualquer demonstração de complexidade ou especialidade do serviço, ou ausente qualquer justificativa, nesta ocasião, pelo órgão consulente que afirme tratar-se de exigência absolutamente primordial pela especialidade do serviço, deverá se valer da base de sustentação dos aludidos precedentes das Cortes de Contas, segundo o qual 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.

Ainda, corroborando os aspectos supracitados, destaca-se que o Edital nos subitens C.2.1 e C.2.1.1, indica que o atestado deverá comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades, demonstrando que a licitante gerencia ou gerenciou serviços de natureza similar, bem como deverá ser demonstrado que a licitante administra ou administrou os serviços em questão com gestão de mão de obra, compatíveis com o objeto licitado. Assim, nota-se a ausência de qualquer indicação de complexidade do serviço que possa ter sido indicada pela Secretaria, ratificando as questões até aqui expostas.

Em suma, caberia à Secretaria Requisitante elucidar nos autos se há complexidade ou especialidade do serviço, tendo como base a experiência prévia da Administração na condução desses contratos. E, caso constatada, os atos deverão ser anulados, com a respectiva retificação no instrumento convocatório. Por outro lado, não verificada a especialidade do serviço, a qualificação técnica deve primar pela administração de mão de obra, nos moldes ora abordados.

Há de ponderar que a modalidade pregão evidencia a verificação da documentação de habilitação (a qual se insere a qualificação técnica) após o julgamento e classificação das propostas, nos termos da lei 10.520/02<sup>1</sup>. Assim, na aludida modalidade, o pregoeiro apenas examinará a habilitação das ofertas subsequentes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até que seja declarado o vencedor.

---

<sup>1</sup> “Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:  
(...)”



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	8871/2023
Data do Início	28/04/2023
Folha	71
Rubrica	

Nesse sentido, ao ver da pregoeira e sua aludida equipe de apoio (fls. 36/39), não há motivos para o não aceite de atestados que versem sobre outras atividades, devendo ser demonstrado apenas a experiência na gestão de mão de obra.

Por sua vez, em relação aos aspectos atinentes à qualificação econômico-financeira, destaca-se que a CPL, através de seu contator, realizou ponderações, no sentido em que respeitando os princípios da isonomia e da violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório entre os participantes da licitação e em relação à realidade do resultado dos índices propostos, não seria possível atender às alegações apresentadas pela licitante, sendo ratificados os motivos que ensejaram a inabilitação da recorrente.

Outrossim, acerca da exigência de capital circulante líquido ou capital de giro mínimo de 16,66%, reitera essa Procuradoria o Parecer GPG nº 181/PGM/2023, item 9, fls. 430/436, sendo certo que o tema já foi exaustivamente relatado.

Desse modo, por essa Especializada não possuir a *expertise* necessária acerca do tema sendo, inclusive, a análise feita por corpo técnico da CPL, entende que tais aspectos devem ser certificados pela equipe técnica da consulente.

- 
- X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;
- XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;
- XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;
- XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;
- XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;
- XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;
- XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;”





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO


Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	8871/2023
Data do Início	28/04/2023
Folha	72
Rubrica	

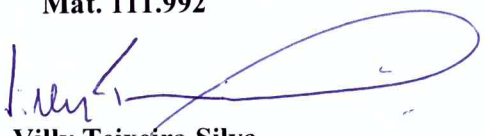
#### IV - DA CONCLUSÃO

Isto posto, considerando todos as questões ponderadas por essa Especializada, em relação aos questionamentos apresentados, cabe à Autoridade Competente proferir a decisão quanto ao pedido, devidamente justificada e fundamentada, sendo a presente manifestação de caráter orientador e opinativo.

Este é o entendimento s.m.j.

À Comissão Permanente de Licitação,

  
**Mariana Quintanilha M. Amaral**  
Assessora  
Mat. 111.992

  
**Villy Teixeira Silva**  
Assessor  
Mat. 106.264

  
**Fabrício Monteiro Porto**  
Procurador-Geral do Município