



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE
LICITAÇÃO

Processo Número	24604/2024
Data do Início	07/11/2024
Folha	
Rubrica	

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PROCESSO Nº 24604/2024, Pregão Presencial n.º 19/2023

OBJETO: Registro de Preços para terceirização através de empresa para a prestação do serviço gestão de mão de obra de cozinheiro, copeiro, copeiro de lactário e auxiliar de almoxarife ao Município de Maricá.

À Secretaria de Educação,

A empresa **MGS CLEAN SOLUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, encaminhou a essa especializada impugnação ao edital.

I - DA TEMPESTIVIDADE

Impugnação ao Edital interposta, com fundamento na Lei 8.666/1993, especificamente no artigo 41:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes.

Por tanto, considerando a data de realização do certame e a data da impugnação interposta, o presente se encontra tempestivo.

II – DAS RAZÕES

Em resumo, a impugnante alega:

- Ineficiente publicação do edital



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE
LICITAÇÃO**

Processo Número	24604/2024
Data do Início	07/11/2024
Folha	
Rubrica	

- Não clareza no instrumento convocatório;
- Risco de inexequibilidade dos valores ofertados;
- Qualificação técnica excessiva.

III – DO MÉRITO

Em suas razões, a impugnante alega que o edital do certame supracitado teve sua publicação efetuada de forma deficiente, violando o inciso II do art. 21 da Lei 8.666/93, onde se exige a publicação em DOE e que o instrumento convocatório não trouxe de forma clara seu objeto, trazendo, ainda, conflito na modalidade de registro de preço, o qual pode vir a ocasionar uma inexequibilidade dos valores ofertados. Argumenta também sobre os excessos presentes na exigência de qualificação técnica.

De início, compilamos o artigo mencionado para debate.

“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das **concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões**, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no **Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;**”

Vejamos que, sem necessidade de um estudo profundo do artigo em questão, fica evidente que o mesmo não abrange a modalidade de licitação pregão, que é a modalidade definida neste processo licitatório. A impugnante poderia ter observado a redação do artigo com mais cautela, corroborando com o princípio da celeridade e eficiência, adotados por esta Administração.

Quanto a questão levantada sobre prestação de serviço ou gestão de mão de obra, é de fácil resolução. Notemos.

O licitante precisa compreender que não se pode fazer a interpretação do instrumento convocatório de forma dividida; as normas do edital precisam ser entendidas em conjunto. O objeto deste certame traz em seu texto, de forma explícita, a denominação **TERCEIRIZAÇÃO**, como segue:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE
LICITAÇÃO

Processo Número	24604/2024
Data do Início	07/11/2024
Folha	
Rubrica	

“Registro de Preços para **terceirização** através de empresa para a prestação do serviço gestão de mão de obra de cozinheiro, copeiro, copeiro de lactário e auxiliar de almoxarife ao Município de Maricá.”

Apesar de, posteriormente, aparecer a redação “prestação de serviço”, esta não pode ser interpretada de forma isolada, mas sim, sincronicamente com o termo “terceirização”, que traz a ideia de gestão de mão de obra.

Reafirmamos, assim, que o objeto da licitação é GESTAO DE MÃO DE OBRA, sendo necessário comprovar a capacidade de gestão, como o próprio objeto da licitação aduz, seguindo o padrão de entendimento dos Tribunais:

“9.6.1. inabilitação irregular da empresa Antonelly, em desacordo com os arts. 30 e 41 da Lei 8.666/1993, c/c item 6.1 do edital, c/c jurisprudência do TCU (Acórdãos 553/2016, 1.443/2014 e 1.214/2013, do Plenário, e 744/2015, da 2ª Câmara), uma vez que a jurisprudência desta Corte vem se firmando no sentido de que, nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão 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. Acórdão TCU nº 1168/2016”

Vejamos ainda:

“(…) Logo, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. Tal aptidão pode se referir a vários aspectos.

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.

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE
LICITAÇÃO

Processo Número	24604/2024
Data do Início	07/11/2024
Folha	
Rubrica	

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. 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 – TCU)."

Ou seja, no que concerne a serviços de natureza continuada, o Tribunal de Contas da União vem entendendo que, por se tratar de serviços de baixa complexidade, o cerne de se atestar a capacidade técnico-operacional não está atrelada na experiência da empresa que é especialista na execução do objeto da licitação em que ela figura como licitante, mas está tão somente na sua capacidade de gestão de mão de obra, independentemente de a similaridade do seguimento de atividade que ela desenvolve estar em consonância com o objeto da licitação.

Partindo para o terceiro ponto, o item 2 do edital:

“02. DO OBJETO (Art. 40, I, Lei n.º 8.666/93)

2.11 - Em observância ao Decreto Regulamentador do Sistema de Registros de Preços do Município de Maricá fica convencionado que a quantidade mínima a ser cotada por item é de 50 % (cinquenta por cento) dos quantitativos ora registrados.”

Esse item do instrumento convocatório traz uma segurança para os licitantes no momento de montar sua proposta de preço, já que viabiliza a preparação da oferta baseada



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE
LICITAÇÃO

Processo Número	24604/2024
Data do Início	07/11/2024
Folha	
Rubrica	

em quantitativos menores. Contudo, esta comissão entende ser necessário, para uma proposta de preço ainda mais resguardada, que fosse indicado o percentual mínimo de contratação pretendido pela Secretaria Requisitante.

Para fins de elucidação, o percentual mínimo a ser **cotado** corresponde ao quantitativo mínimo que a empresa pode apresentar em sua proposta; já o percentual mínimo a ser **contratado** corresponde ao quantitativo mínimo que será, obrigatoriamente, contratado pela Administração a cada adesão da ata de registro de preço.

Por fim, sobre os supostos excessos presentes na qualificação técnica, é importante esclarecer que, nos procedimentos licitatórios, além do princípio da isonomia e legalidade, a administração permanece adstrita aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para adoção dos critérios a serem estabelecidos no edital, tendo por objetivo o atendimento ao interesse público, a busca da melhor proposta ofertada e, ainda, da ampliação da competitividade entre os participantes do procedimento licitatório.

Nesse aspecto, cumpre destacar que as condições para execução do objeto estabelecidas nos processos licitatórios elaborados por esta municipalidade são formuladas mediante pesquisas e análises para atender as diversas demandas deste ente. Outro aspecto a se considerar, consiste na presunção de legalidade dos atos praticados pela Administração Pública e, também, na possibilidade de prática de atos discricionários os quais são pautados na oportunidade e conveniência para fins de atendimento ao interesse público.

Sobre o assunto, também vale transcrever a lição de MARÇAL JUSTEN FILHO, na qual o autor ressalva a autonomia da Administração para definir as condições da contratação administrativa, nos seguintes termos:

“Por isso, a lei ressalva autonomia para a Administração definir as condições da contratação administrativa. (...) Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação.” (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 70)

Diante do exposto, cabe ressaltar que esta Comissão não possui expertise técnica necessária para deliberar em caráter definitivo a respeito das razões apresentadas na peça impugnatória, devendo a Secretaria Requisitante deliberar a respeito das razões apresentadas.

Assim, considerando que esta Comissão mantém o respeito as atribuições funcionais desta administração, registra-se que os pontos atacados nas razões da peça impugnatória são estabelecidos pela Secretaria Requisitante, levando em conta as atribuições de mercado e a necessidade particular do órgão, motivo pelo qual não cabe a esta especializada debater sobre o tema.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE
LICITAÇÃO

Processo Número	24604/2024
Data do Início	07/11/2024
Folha	
Rubrica	

IV – DA CONCLUSÃO

Esta especializada decide conhecer a impugnação, porém, tendo em vista que as razões alegadas fogem da competência desta especializada, solicita-se a análise da Secretaria Requisitante e que, caso entendam necessário, tomem as medidas cabíveis para melhor andamento do procedimento licitatório.

Diante do exposto, esta Comissão submete à Secretaria Requisitante para ciência e manifestação quanto aos pontos apresentados.

Em 12 de novembro de 2024

Maria Lúcia Cardoso Travassos
Matr 111.813

De acordo

Flávia Maria Nogueira Mattos
Pregoeira