

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO DEPARTAMENTO DE  
ESTRADAS DE RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL (DER/DF).**

Ref: **Pregão Eletrônico de nº. 54/2.018**

Ref: processo nº. **0113.027587/2017**

Recorrente: **Siga Serviços Especializados Eireli.**

Recorrida: **R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda.**



**SIGA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI**, pessoa jurídica de Direito Privado, organizada na forma de empresa individual de responsabilidade limitada, girando sob o CNPJ/MF nº. 11.385.361/0001-10, sediada e estabelecida no Setor de Indústria Bernardo Sayão, Quadra nº. 03, Conjunto C, Lote nº. 03 (Parte A), Núcleo Bandeirantes, Brasília/Distrito Federal, CEP nº. 71.736-303, vem, ao tempo e modo legais, através de seu Representante Legal e com base nos artigos 109, inciso I, "a", da Lei nº. 8.666/1.993; 4º, iniso. XVIII, da Lei nº. 10.520/2.002; e itens 10.4 *usque* 10.12 do instrumento convocatório, interpor o presente

**RECURSO ADMINISTRATIVO,**

em face do ato que habilitou a sociedade empresária **R&R SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.** Tudo com base nas razões que se seguem:

- I -

E em primeiro lugar averbe-se que o vertente certame se sujeita às disposições do Decreto Distrital nº. 38.934/2.018, sendo *ipso facto* regido pela Instrução Normativa nº. 05 de 2.017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, conforme a propósito se lê no parecer nº. 953/2.018-CF, lavrado por Sua Excelência Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal.

Com efeito, pede-se inicialmente vênia para transcrever os seguintes itens do Anexo VII-A da citada IN nº. 05 de 2.017:

4. Deverá constar dos atos convocatórios a obrigatoriedade do licitante apresentar as seguintes declarações:

4.2. Declaração de que está ciente e concorda com as condições contidas no ato convocatório e seus anexos, bem como de que cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos no referido documento;

4.5. Declaração de que a proposta apresentada para essa licitação foi elaborada de maneira independente, de acordo com o que é estabelecido na Instrução Normativa/SLTI nº 2, de 16 de setembro de 2009;

Isto porque a Recorrida não apresentou nenhuma das declarações acima elencadas, isto é, deixou de aduanar a declaração exigida no item 4.2 da IN em foco, bem como não apresentou a chamada declaração de elaboração independente de proposta, exigível por força do item 4.5 da já multicitada IN nº. 05 de 2.017.

E ainda que se negasse vigência e aplicabilidade ao Decreto Distrital nº. 38.934/2.018, haver-se-ia de considerar o item 6.5, “e”, do edital, à luz dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e isonomia. A cláusula em comento reproduziu a exigência prevista no precitado item 4.2 da IN nº. 05 de 2.017.

Não só. A Recorrida também não apresentou a declaração de que trata o item 11.1, “d”, da IN nº. 05 de 2.017, abaixo vazada:

11.1. Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir:

d) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo VII-E de que um doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea “c” acima, observados os seguintes requisitos:

d.1. a declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), relativa ao último exercício social; e

d.2. caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas.

E quanto à relação de compromissos assumidos é interessante notar que se trata de exigência que era prevista também no art. 19, inciso XXIV, “b”, da IN 02/2.008, revogada pela IN 05/2.017.

Logo, mesmo se por força do art. 2º do Decreto Distrital nº. 38.934/2.018 cumulado com o hoje revogado Decreto nº. 36.063/2.014 não se aplicasse ao certame as disposições da IN 05/2.017, mas sim a

IN 02/2.008, ainda assim seria de se exigir da Recorrida que apresentasse a sua relação de compromissos assumidos, com o fito de se aferir se 1/12 dos seus contratos vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao seu patrimônio líquido.

Por força de consequência, a Recorrida merece ser expungida do certame, porquanto não observou regra expressa no edital, e também deixou de observar regra inculpada em itens da IN 05/2.017, sem prejuízo do não atendimento também ao art. 19, inciso XXIV, “b”, da revogada IN 02/2.008.

- II -

Fato é que é forçoso também concluir que a Recorrida não só deixou de apresentar documentos exigidos pelo edital e/ou pelas normas expressamente aplicáveis ao certame, mas que ela também não tem capacidade técnico-operacional e técnico-profissional para adjudicar o objeto deste certame.

Em primeiro lugar porque a Recorrida não gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos. Quer se considere o quantitativo de postos de trabalho informado na proposta da Recorrida ou quer se considere a área objeto do certame. Isto porque a Recorrida apresentou os seguintes atestados de capacidade técnico-operacional:

II.1 – Atestado emitido pelo Condomínio do Bloco “D” da SQN 310 (CNPJ nº. 37.318.401/0001-12), que não faz sequer menção à área a ser limpa, e que é apto a comprovar a cessão de apenas quatro empregados desde dezembro de 2.015 até a data de sua expedição (11 de julho de 2.017).

Ou que no máximo faz “prova” da cessão de cinco empregados a contar de dezembro de 2.015 até 01 de maio de 2.016, e doravante quatro empregados até no máximo 30 de novembro de 2.017. Isso acaso se considere, *ad argumentandum*, o contrato e os aditivos apresentados pela Recorrida, À REVELIA do disposto no art. 30 da Lei nº. 8.666/1.993 e da orientação do Tribunal de Contas da União talhada

no processo TC 016.556/2019-4, relativamente à interpretação do item 10.10, Anexo VII-A, da IN 5/2.017.

II.2 – Atestado emitido em 05 de dezembro de 2.018 pelo Banco de Brasília, relativo a contrato ASSINADO em 05 de dezembro de 2.017 para a contratação de vinte e três postos de trabalho. Com efeito, trata-se de atestado expedido antes de um ano do início da EXECUÇÃO dos serviços, malgrado tenha sido firmado para ser executado por trinta meses, e que, de toda sorte, revela NECESSARIAMENTE menos de um triênio de duração e a gestão de apenas vinte e três postos de trabalho, sem fazer também menção acerca da área a ser limpa.

II.2 – Atestado expedido pelo hoje extinto Ministério do Trabalho e Previdência Social que estampa a gestão de nove empregados ao longo de quarenta e seis dias ou desde 11 de julho a 26 de agosto de 2.018, e de apenas oito empregados a contar de 27 de agosto até 26 de setembro de 2.018. Trata-se do único atestado que menciona a área a ser limpa (4.678,06 m<sup>2</sup>), correspondente a 3,236% da área objeto deste certame (144.525,84 m<sup>2</sup>).

II.3 – Atestados que contemplam UM SÓ DIA de serviços para Instituto Educacional Santo Elias (CNPJ nº. 23.157.506/0012-67) e para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, respectivamente aos dias 14/07/2.017 e 18/12/2.013. O atestado emitido pelo Instituto Educacional Santo Elias não descreve nem o quantitativo de postos de trabalho e nem a área objeto de limpeza, ao passo em que o outro atestado descreve a execução de serviços de impermeabilização.

II.4 – Atestado emitido também pelo Instituto Educacional Santo Elias (CNPJ nº. 23.157.506/0012-67), referente a contrato com duração de apenas UMA SEMANA e que certifica o fornecimento de oito empregados para a limpeza de uma área total de 2.434 m<sup>2</sup>.

Pois bem.

Feito o apanhado acima pede-se vênias para esgrimir breves premissas, a começar pelo disposto no art. 30 da Lei nº. 8.666/1.993, cuja redação

limita a prova de qualificação técnico-operacional a “atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes”.

Dito de outro modo, atestado é em regra o único meio de prova de capacidade técnica exigível e também ACEITÁVEL no âmbito de licitações públicas.

Não por outro motivo o órgão Central do Sistema de Serviços Gerais divulga a seguinte orientação no portal de compras do Governo Federal, à guisa de entendimento do próprio TCU:

**“24. Orientação sobre o item 10.10 do Anexo VII-A da IN 5/2017**

Conforme exarado no Acórdão 12754/2019 - TCU - 1ª Câmara, a previsão contida no dispositivo em comento **não tem caráter habilitatório ou classificatório, mas se destina apenas aos casos em que há necessidade de se realizar diligências posteriores a fim de comprovar a veracidade dos atestados já apresentados.** Sendo assim, as Comissões de Licitação ou o Pregoeiro responsável pelo procedimento licitatório **devem se eximir de exigir em edital que o licitante apresente os documentos de habilitação técnica, previstos no art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, acompanhados de outros documentos,** tais como cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços”. (destaques no original).

Com efeito, é “ilegal a exigência de que atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de notas fiscais ou contratos que os lastreiem, uma vez que a relação de documentos de habilitação

constante dos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é TAXATIVA” (TCU, Acórdão 1224/2015-Plenário). No mesmo sentido, dentre outros: decisão 739/2001 e os acórdãos 597/2007- Plenário e 1.564/2015-2ª Câmara.

E é considerando apenas os atestados apresentados pela Recorrida – TODOS ELES – que se conclui que o quantitativo máximo de mão de obra gerida pela Recorrida foi de apenas TRINTA E DOIS POSTOS, ENTRE 11/07/2.018 (DATA DA ASSINATURA DE CONTRATO COM O MINISTÉRIO DO TRABALHO– 09 POSTOS) E 26 DE AGOSTO DE 2.018, e resultante da soma do quantitativo de mão de obra fornecido ao BRB ao contingente cedido concomitantemente ao citado Ministério.

Ademais, a maior área comprovadamente limpa pela Recorrida foi 4.678,06 m<sup>2</sup>, equivalente a 3,236% da área objeto desta licitação (144.525,84 m<sup>2</sup>), e referente ao contrato de apenas POUCAS SEMANAS celebrado junto ao extinto Ministério do Trabalho.

Neste trilho, pede-se vênua para primeiro enfocar a discussão em liça no quantitativo de mão de obra previsto no certame, e à luz da orientação do Tribunal de Contas da União fixada no bojo do TC 006.156/2011-8 (acórdão 1.214/2.013):

“III.b.2 – Atestados de capacidade técnica

(...) 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. (...)

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.

118. Note-se que fazer exigências com base na dimensão do objeto, que, aliás, podem permanecer em 50%, por si só não traria o proveito esperado à Administração, pois não se prestaria a demonstrar a necessária capacidade da empresa em gerenciar pessoal. Este raciocínio só é utilizado em contratos pequenos. Em contratos de grande vulto, é perfeitamente possível e razoável se exigir 50% da quantidade de postos e 50% do objeto.

119. A título de exemplo, cabe mencionar o caso concreto da contratação realizada pelo TCU para a prestação de serviços de jardinagem. De acordo com o edital, a licitante vencedora deveria apresentar atestado comprovando a execução de serviço compatível com o pretendido, no percentual de 50% da área de jardins do TCU, que totaliza 61.098 m<sup>2</sup>. O mesmo Edital exigiu que a contratada deveria

disponibilizar 13 (treze) empregados para prestar os serviços. Na linha de entendimento ora defendida, foi exigido da licitante que apresentasse atestado comprovando que executou serviços com pelos menos 20 postos de trabalho. Veja-se que não obstante se exigir que a empresa detivesse conhecimentos específicos na execução de serviços de jardinagem, se exigiu também que possuísse uma qualificação mínima na gestão de pessoas.

120. Ademais, é pertinente alertar que, ainda que entendido que o mínimo de 20 postos é o número adequado para comprovar que a empresa tem capacidade em gerenciar pessoas, portanto apta a prestar serviços de natureza continuada, não se trata de determinação, mas tão somente de uma recomendação a ser seguida, haja vista que, a depender das peculiaridades do local onde será realizada a licitação, essa exigência poderá até mesmo impossibilitar a contratação do serviço pretendido.

### III.b.3 – Experiência mínima de 3 anos

121. Observe-se, ainda, que o mesmo art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93, autoriza expressamente a administração a exigir da licitante a comprovação de que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado. De acordo com o art. 57, inciso II, dessa Lei, os contratos para prestação de serviços de forma contínua poderão ser prorrogados por até sessenta meses. Nesse sentido, compreendemos pertinente que a exigência relativa a prazo possa ser feita até o limite das prorrogações sucessivas.

122. Não obstante a autorização legal, verifica-se que a Administração não fixa exigência relativa a prazo

nas licitações e contrata empresas sem experiência, as quais, com o tempo, mostram-se incapazes de cumprir o objeto acordado.

123. Pesquisa apresentada pelo SEBRAE-SP demonstra que em torno de 58% das empresas de pequeno porte abertas em São Paulo não passam do terceiro ano de existência. Esse dado coaduna com a constatação da Administração Pública de que as empresas estão rescindindo, ou abandonando, os contratos, antes de completados os sessenta meses admitidos por lei.

124. Portanto, em relação ao prazo, a proposta do grupo é a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação”.

Não por outro motivo tanto a IN 05/2.017 (itens 10.6, alíneas “b” e “c”), quanto a IN 02/2.008 (art. 19, §§5º e 7º) impõem a comprovação na gestão, por no mínimo três anos, de pelo menos cinquenta por cento do número de postos de trabalho a serem contratados, se a licitação, como só ser *in casu*, prever a necessidade de mais de quarenta postos.

Logo, no caso em comento a Recorrida deveria ter feito prova de experiência na gestão de pelo menos VINTE E NOVE postos de trabalho, AO LONGO DE TRÊS ANOS. Mas ela, como visto, não o fez.

Por outro lado, para fins de aferição da pertinência e compatibilidade da experiência da Recorrida com o objeto licitado, conforme art. 30, inciso II e §3º, da Lei de Licitações e da orientação cristalizada no verbete da Súmula n.º. 30 do Tribunal de Contas da União, haver-se-ia ainda de levar em conta “A DIMENSÃO E A COMPLEXIDADE DO OBJETO A SER EXECUTADO” (Súmula 30, TCU), ou seja, os 144.525,84 m<sup>2</sup> que deverão ser limpos por quem adjudicar o objeto desta licitação.

E se por um lado é certo que a exigência quanto à prova de área limpa não pode ultrapassar metade do quantitativo que se pretenda contratar (exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não

haja comprometimento à competitividade do certame), é por outro lado também certo que a experiência na limpeza de 4.678,06 m<sup>2</sup>, EQUIVALENTE A 3,236% DA ÁREA OBJETO DESTA LICITAÇÃO, nem de longe supre a exigência de comprovação de experiência na execução de objeto similar e compatível com o licitado.

ENFIM, AINDA QUE SE CONSIDERE TODOS OS ATESTADOS APRESENTADOS PELA RECORRIDA CONCLUI-SE QUE ELA NÃO PROVOU APTIDÃO TÉCNICO-OPERACIONAL, QUER PORQUE NÃO LOGROU PROVAR EXPERIÊNCIA EM GESTÃO AO LONGO DE TRÊS ANOS DO QUANTITATIVO MÍNIMO DE POSTOS PREVISTOS TANTO NA IN 05/2.017 QUANTO NA IN 02/2.008, QUER PORQUE NÃO PROVOU EXPERTISE EM LIMPEZA DE PELO MENOS 72.262,92 M<sup>2</sup>, ISTO É, DE PELO MENOS METADE DA ÁREA LICITADA.

- III -

Sem embargo, não há como aceitar pelo menos quatro dos atestados apresentados pela Recorrente.

Ora, se a licitação tem por objetivo contratar serviços CONTÍNUOS de limpeza, não há como aceitar os atestados emitidos pelo Instituto Educacional Santo Elias, vez que evidentemente não se referem a serviços contínuos, mas sim a serviços eventuais e pontuais de limpeza.

E a mesma pecha – serviço eventual – inquina o atestado do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, com o agravante de que serviço de impermeabilização não tem nada a ver com terceirização de mão de obra, aproximando-se mais de serviços de manutenção predial ou mesmo de construção civil.

Já o atestado passado pelo BRB não atende ao item 10.8 do Anexo VII-A da IN 05/2.017 ou ao art. 19, §9º, da IN 02/2.008, à luz do art. 132 do Código Civil, porquanto o contrato respectivo foi ASSINADO em 05 de dezembro de 2.017 e o atestado em 05 de dezembro de 2.018, de modo que mesmo se a EXECUÇÃO dos serviços houvesse se iniciado em 05 de dezembro de 2.017 ter-se-ia de excluir este dia para fins de contagem

da anualidade de que trata o item 10.8 do Anexo VII-A da IN 05/2.017, com conseqüente aniversário do contrato apenas aos dias 06 de dezembro de 2.018.

**- IV -**

Por fim, a Recorrida não atendeu ao item 8.2.1, subitem VII, do edital, ou seja, não demonstrou a capacidade técnico-profissional de seu Responsável Técnico (RT), via certidão de acervo técnico ou atestado EM NOME DO PRÓPRIO RT.

E neste toar merece destaque o conhecido Acórdão nº 2.208/2.016-Plenário do TCU, no bojo do qual a Corte de Contas da União apreciou representação formulada contra o art. 2º, § 3º, da Resolução Normativa nº. 464/2.015 do Conselho Federal de Administração, qual, como cediço, previa a possibilidade de transferência de acervo técnico entre pessoas física e jurídica.

Na ocasião o TCU determinou fosse ajustado o dispositivo porque “não há fundamento legal e fático para que se promova o acréscimo do acervo da pessoa física ao acervo da pessoa jurídica, para fins de comprovação de qualificação em licitações públicas, tal como permitido pelo o art. 2º, § 3º, da Resolução Normativa CFA 464/2015”. O referido acórdão restou assim ementado:

Representação. Licitação para prestação de serviços. Contrato de repasse. Inabilitação ante o não atendimento dos requisitos de composição da equipe técnica e não aceitação de atestado emitido em nome de outra empresa. Conhecimento. Improcedência. EMISSÃO DE ATESTADO COM BASE EM NORMA DO CFA QUE PERMITE A JUNÇÃO DO ACERVO TÉCNICO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO AO ACERVO DA EMPRESA. ILEGALIDADE DO DISPOSITIVO. OITIVA DO CFA. AFRONTA AO DISPOSTO NA LEI 8.666/1993. DISTINÇÃO ENTRE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL.

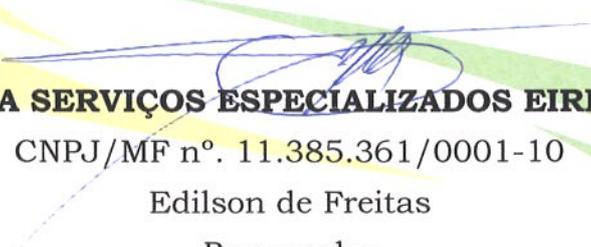
DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.  
ARQUIVAMENTO.

- V -

Com tais considerações, pugna-se pela admissão deste apelo e que, no mérito, seja ele provido para inabilitar a Recorrida, excluindo-a da disputa

E. R. M.

Brasília/DF, 13 de janeiro de 2.020.



**SIGA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI**

CNPJ/MF nº. 11.385.361/0001-10

Edilson de Freitas

Procurador