



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
Diretoria de Contratações e Aquisições
Comissão Permanente de Licitação/Pregoeiros e Equipe de Apoio

Relatório SEI-GDF n.º 35/2018 - CBMDF/DICOA/COPLI/PREAP

Brasília-DF, 24 de maio de 2018

RELATÓRIO DE RECURSO

PROCESSO: 00053-00086744/2017-07**LICITAÇÃO:** Pregão Eletrônico n.º 20/2018/CBMDF.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação, de forma contínua, dos serviços de apoio técnico especializado de auxiliar de saúde bucal para a Policlínica Odontológica do CBMDF, conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do edital.

ASSUNTO: Relatório de recurso**INTERESSADOS:****RECORRENTES:** Brasilmed Auditoria Medica e Serviços Ltda

Adtel Tecnologia Eireli

RECORRIDA: Visan Servicos Tecnicos Eireli**1- DOS FATOS****1.1 – Das Razões do Recurso da Empresa Brasilmed Auditoria Medica E Serviços Ltda**

A empresa Brasilmed Auditoria Medica e Serviços Ltda, por meio do campo próprio para manifestação de interpor recurso do portal Comprasnet (portal de compras do Governo Federal), manifestou, tempestivamente, sua intenção de interpor recurso contra o ato desta Pregoeira que declarou a empresa Visan Servicos Tecnicos Eireli, habilitada no presente certame, alega sucintamente:

Solicitamos o registro de intenção de recurso, por não estarmos de acordo com a documentação habilitatória, se tratando de atestado de capacidade técnica do licitante vencedor.

Após o tríduo legal a empresa Brasilmed auditoria Médica e Serviços Ltda, subiu suas razões recursais. Assim, resumidamente, argumenta a recorrente:

[...]

A Comissão de Licitação agiu em descumprimento às regras editalícias ao classificar e habilitar a empresa Visan, considerando que o atestado de capacidade técnica que está em desacordo com as exigências editalícias.

7.2.1. As licitantes devidamente cadastradas no SICAF deverão encaminhar os seguintes documentos:

[...]

III – Comprovação de aptidão no desempenho de atividade pertinente compatível em características com o objeto desta licitação, por intermédio da apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado.

a) Para fins da Comprovação do inciso III o(s) atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica deve(m) comprovar, no mínimo, a prestação dos serviços em 10 (dez) postos de trabalho;

b) Será aceito o somatório de atestados para comprovar a capacidade técnica e operacional, desde que reste demonstrada a execução concomitante dos contratos;

c) O(s) atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica deverão se referir a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal e/ou secundária especificadas no contrato social (ou equivalente) registrado na junta comercial competente, bem como no cadastro de pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil - RFB.

Subsume-se (*sic*) da documentação apresentada pela empresa Visan, que o objeto contratual da mesma (DE ACORDO COM O QUE EXPRESSA O CNPJ) encontra-se dissociado ao objeto do pregão.

Referida empresa desempenha serviços administrativos e não apoio técnico especializado em saúde bucal, o que inviabiliza sua habilitação no certame.

Referido óbice é de fato intransponível, já que a empresa habilitada não atende os requisitos editalícios.

[...]

A recorrente colaciona Acórdãos do TCU e pede deferimento de seu recurso.

1.2 – Das razões da Empresa Adtel Tecnologia Eireli

A empresa Adtel Tecnologia Eireli, por meio do campo próprio para manifestação de interpor recurso do portal Comprasnet (portal de compras do Governo Federal), manifestou, tempestivamente, sua intenção de interpor recurso contra o ato desta Pregoeira que declarou a empresa Visan Servicos Tecnicos Eireli, habilitada no presente certame, alegou que:

Manifestamos a intenção de recurso acerca da habilitação da empresa Visan Serçijos Tecnicos Eireli - ME, por irregularidades na documentação apresentada, as quais serão devidamente detalhada no recurso.

Decorrido o tríduo legal, a empresa Adtel Tecnologia Eireli **não apresentou suas razões recursais.**

1.3 – Das contrarrazões da Empresa Visan Servicos Tecnicos Eireli

Intimada para ofertar contrarrazões, com fulcro no item 9.4 do edital, a empresa arrematante do certame, Visan Servicos Tecnicos Eireli, apresentou sua defesa, tempestivamente. Alega a empresa:

[...]

III - DOS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM O NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTRPOSTO

A) Da Qualificação Técnica da Recorrida

O principal argumento deduzido pela Recorrente em suas razões recursais para tentar inabilitar a Recorrida é a suposta falta de capacidade técnica da VISAN. Argumenta, a BRASILMED, que os atestados apresentados pela VISAN na licitação não estão em consonância com o disposto no item 11.1.3, II do Edital, cuja redação é a seguinte:

[...]

Segundo a fantasiosa narrativa da Recorrente, os atestados apresentados pela Recorrida não se prestam a comprovar a experiência exigida pelo edital. Contudo, não se atentou ao fato de que a VISAN é especializada na contratação de diversos tipos de mão de obra especializada e não apenas do tipo de profissional exigido no presente edital, o que, sem dúvidas, a habilita a participar de licitações como a presente.

Nota-se que a própria Administração Pública exigiu que a Contratada fosse empresa especializada em atividades pertinentes com o objeto do edital, o qual não restringiu a participação na concorrência apenas para empresas que prestam serviços exclusivos de saúde.

O combate ao rigor exagerado das disposições editalícias é uma tendência em toda administração pública em virtude, inclusive, das determinações dos Tribunais de Contas pátrios e da mais moderna e abalizada jurisprudência. [...]

A doutrina, em perfeita consonância com a Jurisprudência, também é enfática ao afirmar que o Edital sempre deve ser interpretado de acordo com o fim precípua do procedimento licitatório, qual seja: viabilizar a contratação mais segura e econômica para a Administração Pública. Não se trata, então, de um concurso para verificar quem é o melhor cumpridor do Edital. [...]

Evidente, dessa forma, que, interpretando-se o Edital e forma sistêmica, os atestados de capacidade apresentados demonstram, com clareza mediana, que a VISAN está apta a realizar o serviço para o qual se especializou, o que foi comprovado pelos diversos emissores dos atestados apresentados e, por tal razão, não há qualquer violação ao que exige o Edital e a legislação pátria.

Além disso, não se pode olvidar que a presente licitação, tem por escopo a contratação de empresa especializada em terceirização de mão de obra para a prestação dos serviços de apoio técnico de auxiliar de saúde bucal com menor preço, não exigindo, para tanto, que os serviços sejam por empresa especializada em serviços de saúde ou odontológicos.

Nesse sentido, imperioso trazer à tona parte das obrigações da futura Contratada previstas em edital, onde se elenca que a prestadora de serviços deverá estabelecer critérios para selecionar e recrutar profissionais aptos a prestarem os serviços licitados, o que foi e sempre será respeitado pela Visan. [...]

Além do mais, ainda no edital, é possível constatar que o próprio CBMDF exigiu que os profissionais sejam remunerados de acordo com o que determina o SINDISERVIÇOS/DF, sindicato que representa as diversas modalidades de terceirização de mão de obra, de modo que o Administrador Público não objetivou vincular o presente feito aos pleitos ligados a serviços eminentemente médicos ou odontológicos. [...]

Logo, a comprovação de capacidade técnica da empresa deve ser *latu*, ou seja, a licitante deve comprovar que possui condições de gerir sua mão de obra terceirizada e especializada e não, necessariamente, que possui experiência anterior em cada uma das áreas objeto da licitação.

Veja que a forma de comprovação da capacidade técnica dos serviços de terceirização de mão de obra está na gestão de pessoas e não na execução de cada um dos serviços específicos (limpeza, copeiros, auxiliares, técnicos, motoristas, recepcionistas etc), conforme esclarece o colendo TCU, in verbis:

[...]

Ademais, forçoso destacar que a Administração Pública objetivou a contratação de empresa especializada na terceirização de mão de obra pelo menor preço, critérios que foram plenamente atendidos pela Visan, já que a Recorrida apresentou o menor preço para a prestação dos serviços especializados previstos em edital, o que comprova o respeito ao Princípio da Vantajosidade, já que a Administração Pública irá receber um serviço especializado e de qualidade, pelo menor preço possível.

[...]

A recorrida colaciona Acórdãos e Decisões de órgãos de controles externos, ainda que não referenciados, e pede deferimento de seu recurso.

2 – DO MÉRITO

A empresa Brasilmed Auditoria Medica e Serviços Ltda, inicialmente, guerreia sobre a aceitação da documentação de habilitação enviada pela empresa Visan Servicos Técnicos Eireli para a licitação em comento. Alega que esta pregoeira realizou a habilitação da empresa de forma indevida em virtude que o objeto do contrato social da empresa habilitada ser diferente do objeto da licitação. Acrescenta também que o atestado de capacidade técnica estaria em desacordo com as exigências editalícias.

De modo confuso a empresa se expressa para se levantar contrariamente a decisão desta pregoeira. Pois vejamos.

Em primeira análise a recorrente levanta-se contra a aceitação dos atestados de capacidade técnica da recorrida. Conforme subitem 7.2.1 do Edital de Licitação a empresa Visan satisfaz todas as alíneas do referido subitem, quais sejam:

7.2.1 [...]

a) Para fins da Comprovação do inciso III o(s) atestado(s) ou declaração (ões) de capacidade técnica deve(m) comprovar, no mínimo, a prestação dos serviços em 10 (dez) postos de trabalho:

A empresa Visan apresentou o atestado de capacidade operacional emitido pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia- CENSIPAM do Ministério da Defesa cujo contrato é de prestação de serviços de 12 postos de trabalho de auxiliar administrativo. Vencida, portanto, a exigência editalícia.

b) Será aceito o somatório de atestados para comprovar a capacidade técnica e operacional, desde que reste demonstrada a execução concomitante dos contratos:

A empresa apresentou atestado de capacidade operacional emitido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e da empresa Votorantim Cimentos que, somados ao

atestado emitido pela CENSIPAM satisfazem a condição da alínea. Tal condição foi saneada pela execução concomitante dos contratos dentro de um exercício legal, qual seja o ano de 2017. Acrescentou-se ainda que somando-se assim os três atestados resultam em 21 postos de trabalho em órgãos distintos. Vencida portanto, a exigência editalícia.

c) O(s) atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica deverão se referir a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal e/ou secundária especificadas no contrato social (ou equivalente) registrado na junta comercial competente, bem como no cadastro de pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil - RFB.

Analisando todos os atestados apresentados para a licitação em comento, TODOS estão em plena conformidade com a atividade econômica estabelecida no contrato social da empresa. De modo que, encontra-se vencida a exigência editalícia.

Todavia a empresa Brasilmed Auditoria Medica e Serviços Ltda em sua peça recursal afirma que: “ [...] documentação apresentada pela empresa Visan, que o objeto contratual da mesma encontra-se dissociado ao objeto do pregão. Referida empresa desempenha serviços administrativos e não apoio técnico especializado em saúde bucal [...]”(sic).

A recorrente não informa de onde retirou a informação do “objeto do contratual”. Provavelmente, analisou a atividade econômica da empresa pelo SICAF. Ocorre que, a empresa enviou juntamente com sua proposta, a 5ª alteração contratual consolidada registrada na Junta Comercial do Distrito Federal. Nela estão contidas todas as atividades econômicas envolvidas da empresa. Uma delas é o “fornecimento de pessoal para as atividades de apoio administrativo” onde há uma descrição detalhada. Todas as atividades ali descritas estão em conformidade com os atestados de capacidade técnica apresentados segundo as exigências do edital.

Conforme extraído do item 5.7 do Termo de Referência, Anexo I do edital de licitação, há a descrição da execução dos trabalhos a serem realizados pelos auxiliares em saúde bucal. Consta no rol, além das atividades de apoio aos dentistas dentro dos consultórios, as atividades administrativas relacionadas aos desembarços para atendimento ao público. Deste modo, esta pregoeira entendeu por satisfeito tal requisito.

Não obstante, esta Pregoeira diligenciou junto ao Setor demandante para que fosse esclarecido exatamente as atividades que os auxiliares desenvolverão. Sendo ratificadas as atividades administrativas relacionadas no item 5.7 do Termo de Referência.

Em segunda análise, a recorrente irrisignada, apresenta como falha a habilitação da empresa em virtude do objeto do contrato social da empresa Visan não ser o mesmo do objeto da licitação. A argumentação da apelante não condiz com os entendimentos da Corte Federal de Contas acerca do assunto, como veremos adiante.

Por tratar-se de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva, conforme extraído da própria justificativa contida no Termo de Referência, deve ser dada a importância à capacidade da contratada em gerenciar mão de obra e não sua aptidão em uma determinada e específica atividade. Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão 1214/2013-Plenário:

[...]

109. No entanto, há que se perceber que cada contratação requer habilidades específicas, de forma que essa linha de entendimento não pode ser aplicada uniformemente.

110. A qualificação técnica exigida dos licitantes consiste, segundo as palavras de Marçal Justen Filho, no “domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado”. 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.

111. 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**.

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.

[...](Acórdão 1.214/2013-TCU - Plenário. Relator Aroldo Cedraz, grifei)

A percepção sobredita busca ampliar a competitividade e, com isso, a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração. Exigir de qualquer empresa o atestado de capacidade técnica em auxiliar de saúde bucal macularia o Princípio da Competitividade. Segundo Torres^[1] (2009): "*[...] as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, di-lo o Art. 37, XXI da Constituição da República*^[2], *devem ser apenas aquelas indispensáveis a assegurar o cumprimento do contrato, posto que qualquer outra reduz o teor de competitividade do certame*."

O Acórdão nº 449/2017-TCU -Plenário é incisivo quanto à decorrente restrição de competitividade caso seja exigido certificado de capacidade técnica específico:

[...]

9.3.1. a cláusula 9.5.2 do edital restringiu a competitividade do Pregão Eletrônico 17/2016 ao exigir comprovação para a qualificação técnica de prestação de serviços especificamente na atividade de motorista, uma vez que para a administração importa 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, conforme Acórdãos 553/2016–Plenário, 1.214/2013–Plenário, 1.443/2014–Plenário, 744/2015–2ª Câmara e 668/2005–Plenário (Acórdão 449/2017- TCU- Plenário. Relator: José Múcio Monteiro)

Para exigir atestado de capacidade técnica específico do serviço terceirizado de auxiliar de saúde bucal para qualquer empresa licitante, deveria ter sido consignado nos autos a complexidade da execução do serviço, o que não é o caso da contratação. Ao contrário. Consta no Termo de referência que a execução do serviço é simples, conforme extraído do item 5.7 do citado documento. Tal asserção foi reiterada pelo setor demandante, por meio do Memorando SEI-GDF n.º 58/2018 - CBMDF/PODON/EXEC/AQUISI. Ela é específica, técnica mas não complexa e isto, não deve ser confundido. A orientação do Acórdão 744/2015-TCU- 2ª Câmara é clara:

[...]

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-TCU- 2ª Câmara. Relator Ana Arraes)

Por todo exposto, resta evidenciado que não deve prosperar o recurso da empresa Brasilmed Auditoria Medica e Serviços Ltda que, ora inconformada com a habilitação da empresa Visan Servicos Tecnicos Eireli quando na aceitação dos seus atestados de capacidade técnica.

Diversamente às alegações da recorrente, as alegações da recorrida condizem com a interpretação, já exposta, da Corte Federal de Contas a respeito do assunto. O que deve prevalecer é o entendimento de que os atestados de capacidade técnica devem ser compatíveis com o objeto e não idênticos ao objeto licitado. Estão respeitados, assim, os princípios da competitividade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.

3 – DA CONCLUSÃO

Tendo em vista o exposto e do que mais consta nos autos, com fulcro no art. 26, do Decreto Federal nº 5.450/2005 c/c o § 4º, art. 109, da Lei nº 8.666/93, esta Pregoeira **SUGERE AO SENHOR DIRETOR DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES DO CBMDF:**

1. **O RECEBIMENTO** das razões de recurso da empresa Brasilmed Auditoria Médica e Serviços LTDA, eis que protocoladas tempestivamente;
2. **QUE SEJA NEGADO PROVIMENTO** ao pedido da empresa recorrente, em respeito aos princípios do julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório.

Encaminhe-se o processo, juntadas as razões e contrarrazões e o presente relatório, para decisão do Sr. Diretor de Contratações e Aquisições.

Brasília-DF, 22 de maio de 2018.

Karla **Regina** Barcellos Alves – Maj . QOBM/Comb
Pregoeira do CBMDF/2013
Mat. 1414789

[1] PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

[2] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



Documento assinado eletronicamente por **KARLA REGINA BARCELLOS ALVES, Maj. QOBM/Comb, matr. 1414789, Pregoeiro(a)**, em 24/05/2018, às 15:43, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **8466660** código CRC= **0DF94B6E**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM Bloco D Módulo E - Palácio Imperador Dom Pedro II - QCG/CBMDF - CEP 70640-020 - DF