

Re: Impugnação PE 6/2020 - MPF

De: PRPA-CPL Comissao Permanente de Licitacao
Para: Millenium Segurança
CC: renatocoutinho@mpf.mp.br; danilosilva@mpf.mp.br
CO:
Data: sexta-feira - 9/outubro/2020 10:27
Assunto: Re: Impugnação PE 6/2020 - MPF
Anexos: Text.htm; Resposta à impugnação empresa Millenium.pdf

Bom dia.

Segue em anexo a resposta em relação ao pedido de impugnação ao Edital licitatório SRP n.º 06/202 apresentada pela empresa.

Informo que o pedido e a resposta foram inseridos no Comprasnet.

Atenciosamente,

Carlos Ricardo M. dos Santos
Supervisor de Licitações e Disputas Eletrônicas da PR/PA
Procuradoria da República no Estado do Pará
Ministério Público Federal - MPF/PA

>>> Millenium Segurança <milleniumseguranca.am@gmail.com> 07/10/20 13:19 >>>

Prezado Sr Pregoeiro, bom dia,

Venho por meio deste apresentar a nossa peça impugnatória ao Pregão acima referenciado, para fins de análise e acolhimento.

Sem mais para o presente, nossa empresa apresenta a Vossa Senhoria e a essa mui digna comissão, nossos votos de apreço e considerável estima.

Att
Érica Freitas

--



MATRIZ - CNPJ: 25.084.798/0001-28
Rua Jacareubas – 162 – Cj Kyssia - D
Pedro I - Manaus – Amazonas CEP:
69.040-260 Fone: (92) 3307
7729/99263 4414/99187 4396



FILIAL - CNPJ: 25.084.798/0002-09
Rua Alcides Lima – 77 - Bairro
Caimbé – Boa Vista – Roraima CEP:
69.312-172 Fone: (92) 99187 4396 /
99263 4414 / (95) 3623 7726 / 99977
5033

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ

Ref.: Pregão Eletrônico nº 06/2020

MILLENIO SEGURANÇA PATRIMONIAL EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 25.084.798/0001-28, com sede na cidade de Manaus/AM, na Rua Jacareúbas, nº 162, Conjunto Kyssia, Dom Pedro I, CEP: 69.040-260, vem, respeitosamente, perante V. Sa., apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico em epígrafe, com sustentação no § 2º do artigo 41 da lei 8666/1993 - aplicável por força do artigo 9.º da Lei Federal nº 10520/2002 - e artigo 18 do Decreto Federal nº 5450/2005, pelos fundamentos demonstrados nesta peça.

I - TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, comprova-se a tempestividade desta impugnação, dado que a sessão pública eletrônica está prevista para 09 de outubro de 2020, tendo sido, portanto, cumprido o prazo pretérito previsto no Edital.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Pregão Eletrônico em referência tem por objeto a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa para prestação de serviços de natureza continuada de vigilância armada, que compreendera o fornecimento de mão de obra, uniformes, EPIs, e equipamentos necessários e adequados a execução dos serviços nas dependências das unidades do Ministério Público Federal no Para e Justiça Federal no Para, compreendendo as sedes na capital e as sedes das unidades nos municípios discriminados, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

A presente impugnação repudia questões pontuais que desvirtuam o objetivo do Ato Convocatório e maculam a legitimidade do processo administrativo, e, portanto, se encontram na contramão dos interesses do MPF e da Administração Pública como um todo, permeando os princípios que regem os dispositivos legais vigentes.

DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – ITEM 9, SUB ITEM 9.10.1.2

No Edital, em seu Item 9, subitem 9.10.1, é exigido a apresentação de atestados que comprovem a aptidão para o fornecimento de serviços, em **características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação**, que no caso concreto é a contratação de serviços de vigilância para o prazo de 12 meses.

Ocorre que no item 9, subitem 9.10.1.2. do Edital, a exigência é majorada, sendo exigida a apresentação de atestados por períodos não inferior a três anos, ou seja, 36 meses, em total desacordo com a exigência do subitem 9.10.1 do Edital que seria de apenas 12 meses.

Ora, basear a capacidade técnica nessa quantidade de três anos de prestação de serviço, é praticamente dizer que, somente quem se habilitará no certame, serão as empresas com mais de três anos de atividade, restringindo o certame a poucas empresas.

Ao restringir os editais fazendo tal exigência, o MPF “permite” que apenas as empresas com tal tempo de “experiência” do mercado participem do processo licitatório, o que gera enormes prejuízos para as demais empresas que possuem toda a estrutura para atender a demanda do edital, contudo, ainda não possuem tanto tempo de atividade.

Logo, questiona-se: porque restringir os editais com exigências de qualificação técnicas absurdas, sendo que, a empresa com um ano de atividade, tem a mesma capacidade técnica de uma empresa com três anos de atividade?

Ressalta-se, outrossim, que o art. 30 da Lei n.º 8.666/93 estabelece alguns limites à documentação relativa à qualificação técnica, a saber:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - Registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;** (Grifos Acrescidos).

II - (Vetado).

a) (Vetado).

b) (Vetado).

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

Entretanto, no caso vertente, a Infraero não apresenta qualquer **justificativa plausível para a exigência da experiência mínima de 03 (três) anos, intuindo-se que assim procedendo está descumprindo a orientação do TCU.**

Logo, forçoso concluir que a exigência contida no edital se afigura ilícita e vai de total encontro com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União.

Estranhamente o Edital aumenta a complexidade, exigindo que os atestados sejam de período superior a 03 (três) anos, se tornando assim tendencioso.

Temos em favor da razoabilidade, a interpretação específica do Superior Tribunal de Justiça:

"A melhor inteligência da norma ínsita no art. 30, § 1º, I (parte final), da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis"
(Recurso Especial n.º 466.286/SP, 2ª. T., Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 20.10.2003, p. 256).

Com efeito, temos a lição do i, doutrinador MARÇAL JUSTEN FILHO:

"A Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar. Vale dizer, sequer se autoriza exigência de objeto idêntico" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., Dialética, 2008, p. 431/432).

DORA MARIA DE OLIVEIRA RAMOS, outrossim, destaca que:

"Não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame. Assim, se a fixação de quantitativos em parâmetros de tal forma elevados reduzir drasticamente o universo de licitantes, dirigindo a licitação a um único participante ou a um universo extremamente reduzido deles, ilegal será a exigência, por violação ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n.º 8.666/93" (Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos, Coord. Maria Sylvia Zanella do Pietro, 5ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p.149).

Observe-se, no mais, que a Administração tem o dever de justificar as exigências de experiência anterior que insere no edital sempre que questionada sobre sua pertinência e legalidade. Nas palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO:

"É que, se a Administração impôs exigência rigorosa, fê-lo com base em alguma avaliação interna. Em última análise, a discricionariedade na fixação das exigências de qualificação técnica operacional não significa que a Administração possa escolher as que bem entender. A escolha tem de ser resultado de um processo lógico, fundado em razões técnico-científicas. Portanto, o questionamento do particular conduz, em primeiro lugar, à Administração revelar publicamente os motivos de sua decisão. Depois, conduz à aplicação da teoria dos motivos determinantes. Ou seja, se a Administração tiver avaliado mal a realidade, reputando como indispensável uma experiência que tecnicamente se revela dispensável, seu ato não pode prevalecer"

No mesmo sentido é o entendimento do TCU:

"REPRESENTAÇÃO. FALHAS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DETERMINAÇÃO. Considera-se procedente representação para determinar ao órgão que justifique a inclusão de cláusulas editalícias, demonstrando que a exigência é necessária à correta execução do objeto licitado, de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame; Quando do julgamento de recursos, promova diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo; e abstenha-se de exigir um número mínimo de atestados de capacidade técnica, bastando que a empresa licitante comprove que já realizou o tipo de serviço desejado em pelo menos uma ocasião" (Acórdão n.º 571/2006, 2ª Câmara, Rel. Min. MARCOS BEMQUERER, DOU de 17.03.2006)"

Ou seja, se não houver motivos suficientes para a sua fixação, a exigência de que a experiência anterior tenha sido adquirida em determinado prazo terá de ser afastada, sob pena de ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição e ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93.

Conforme ensina o Professor Hely Lopes Meirelles:

"Capacidade técnica é o conjunto de requisitos profissionais que o licitante apresenta para executar o objeto da licitação. Essa capacidade pode ser genérica, específica e operativa, e sob todos esses aspectos pode ser examinada pela Administração, na habilitação para licitar, desde que pedida no edital a sua comprovação.

comprova-se a capacidade técnica genérica, pelo registro profissional; **a capacidade técnica específica, por atestados de desempenho anterior** e pela existência de aparelhamento pessoal adequados para a execução do objeto da licitação; capacidade técnica operativa, pela demonstração da existência de aparelhamento e pessoal disponíveis para execução do objeto da licitação constante do edital. (...)"

Na mesma esteira o Professor Toshio Mukai diz:

"A fase de habilitação destina-se a verificar as condições mínimas da empresa para, vindo a ser contratada pelo Poder Público, dar conta das suas obrigações, no sentido técnico, econômico e jurídico. (...)"

É extremamente perigoso criar obstáculos para que empresas em seu maior número não sejam aceitas e não possam contratar com o Poder Público. Sensato seria que a Infraero estivesse respaldado pela aplicabilidade da legislação, que por sua vez declara que as exigências de qualificação técnica e econômica devam ser as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Exemplificamos abaixo, a resposta do órgão **DATAPREV**, quanto a solicitação de INCLUSÃO dos 03 (três) anos de experiência para os atestados do serviço ora objeto da licitação, no edital do **Pregão Eletrônico nº 25/2018**, por parte de empresa TAWRUS, o qual fomos arrematantes **JUSTAMENTE POR NÃO HAVER TAL EXIGÊNCIA**, e onde nossa contratação já está em fase administrativa para a prorrogação do mesmo por mais 12 (doze) meses. Vejamos: **"De início, vale destacar que o fundamento legal ventilado na impugnação feita reflete uma hipótese de cabimento não obrigatória, isto é, confere à Administração uma faculdade quando da elaboração da licitação, mas é cediço que ela pode especificar seus quesitos de forma direta. Não bastasse isso, por diversas vezes o Tribunal de Contas da União manifestou-se no sentido de que imposições relacionadas a tempo de experiência ou formação acadêmica como critério de habilitação são viáveis desde que acompanhadas de justificativa expressa que demonstre de forma inequívoca a indispensabilidade dessas condições para a execução do objeto sob pena de flagrante afronta ao princípio basilar da competitividade. Por ocasião do Acórdão 134/2017 – Plenário, importa ressaltar que em outras ocasiões o egrégio tribunal já adotou inclusive em uma linha de entendimento mais restrita, reputando taxativo o rol de exigências previsto na Lei 8.666/1993 e considerando, pois, ilegal a obrigação de comprovações diversas. Assim, entende-se que o Edital não merece reforma nos termos impugnados, pois a exigência de tempo de experiência poderia influenciar a participação e concorrência dos licitantes, sendo que a comprovação de suas condições de plena habilitação para cumprimento do objeto licitado será aferida por outros quesitos. Além dessas ponderações, é necessário considerar a manifestação emanada pela área interessada na**

contratação, a Divisão de Gestão Administrativa – DPPA, a qual suscitou a questão relativa ao risco de restrição à competitividade na hipótese de se alterar a disposição editalícia. Dispõe a DPPA, ainda, que, conforme o art. 19, § 5º, trata-se, na verdade, de uma faculdade, não podendo ser impositivo ao Gestor, que possui discricionariedade para decidir a melhor alternativa a bem da Administração. Pelo exposto, a Consultoria Jurídica – CJUR, através da Coordenação Jurídica de Direito Administrativo e Civil – COJU, entende que a impugnação em apreço deve ser indeferida, mantendo-se o item 8.7 do Edital sem a inclusão de comprovação de tempo mínimo de experiência, recomendando seja indeferida a Impugnação apresentada pela empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda.” (grifo)

Reforçando nossa tese, compartilhamos a decisão recentemente do INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN – RR), julgando **PROCEDENTE** nossa impugnação ao Edital nº 01/2019, retirando a exigência de comprovação dos 03 anos de experiência: “4) **CONCLUSÃO** Quanto à impugnação o Pregoeiro e sua equipe se posicionam. Inicialmente cumpre destacar que o presente edital foi extraído do modelo disponibilizado pela AGU por meio de sua página oficial disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244969. Referida utilização está normatizada na “ Seção I (DO ATO CONVOCATÓRIO) Art. 34 e 35 da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017”. A possibilidade de exigência de período de experiência somente se aplica, a luz do subitem 10.6 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP nº 5/2017, a serviços de caráter continuado, em caráter facultativo, devendo a Administração especificar o número de anos de experiência exigidos. Ainda assim, deve a Administração verificar a necessidade do estabelecimento de tal previsão, considerando, em especial, o tempo esperado de execução contratual. Nesse sentido consigna o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2870/2018-Plenário, que: “Por se tratar de exigência de qualificação com potencial de restringir o caráter competitivo do certame e o desenvolvimento do setor em que se insere o objeto da contratação, a experiência anterior em lapso temporal superior ao prazo inicial do contrato deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo,

risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido. A exemplo de zeladoria, limpeza, conservação e dedetização de grupos sanitários, lavatórios e vestiários, há atividades em relação às quais não me parece que a empresa com 3 anos de experiência tenha melhores condições de execução a contento do que outra que tenha executado quantitativo equivalente em prazo inferior. Nesse sentido, fez bem o MPOG ao prever, no 10.6 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, possibilidade de a Administração exigir experiência mínima de 3 anos, em vez de determinar, como lhe havia recomendado o TCU. Teria feito ainda melhor se houvesse assinalado que essa possibilidade está restrita aos casos em que as circunstâncias da prestação do serviço a ser contratado assim recomende. ”. Nota explicativa 2: Deve a autoridade atentar, ademais, que 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, conforme destacou o Acórdão TCU n° 553/2016 – Plenário. O IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional presa pela veracidade e atualização referente às Leis que regem os contratos e aquisições no Serviço Público Federal, assim como reconhece o direito ao contraditório e ampla defesa. Em decorrência das questões apresentadas pela empresa MILLENIO SEGURANÇA PATRIMONIAL EIRELI, CNPJ 25.084.798/0001-28, acusamos o recebimento da Impugnação referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2019 e, no mérito, julgamos PROCEDENTE. Dessa forma esta Comissão de Licitações promoverá a alteração do item que exige “experiência mínima de 3 (três) anos” para experiência mínima de 1 (um) ano e remarcará a abertura do certame para dia 9/09/2019 às 10:00 hs. Brasília, 04 de setembro de 2019. Cicero Ramos de Araújo - Pregoeiro IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Com efeito, importante trazer à baila a magnífica lição do eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o princípio da igualdade nas licitações, *in verbis*:

“O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar,

podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, do Texto Constitucional. Aliás, o § 1º do art. 3º da Lei 8.666 proíbe que o ato convocatório do certame admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório (...)

Nossos Tribunais, em perfeita consonância com o estabelecido no Art. 3º, § 1º, I da Lei 8.666/93, vêm decidindo no sentido de ser expressamente proibido que o Edital estabeleça disposições que frustrem ou restrinjam seu caráter competitivo, mas desde que se ofereçam as respectivas garantias indispensáveis à execução dos serviços, *in verbis*:

*“1 MELLO. Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001. Págs. 477/478. “ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO PÚBLICA - SERVIÇOS DE LEITURA DE HIDRÔMETROS E ENTREGA DE CONTAS - EDITAL - EXIGÊNCIA DE COM PROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR - CAPACITAÇÃO TÉCNICA - ARTIGO 30, § 1º, I, E § 5º DA LEI N. 8.666/93 - RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, **desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.**”*

Firme neste norte, a Administração deve envidar esforços no sentido de não limitar a participação de competidores nos procedimentos licitatórios, observando neste os princípios que o regem, notadamente o da legalidade insculpido no Inciso II do Art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Desta forma, importa nos procedimentos licitatórios, além do princípio da isonomia e legalidade, a Administração permanecer adstrita aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para adoção dos critérios que serão estabelecidos no Edital, necessários à obtenção da proposta mais vantajosa à coletividade.

Em escólio a esse entendimento, é forçoso atentar para o fato de que a Administração deve buscar continuamente prestigiar o princípio constitucional da eficiência, disposto no caput do Art. 37 da Carta Magna.

Marçal Justen Filho preceitua assim:

“A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de documentação e proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica. (2005, p.309).

Para Hely Lopes Meirelles:

“é nulo o edital omissso ou errôneo em pontos essenciais, ou que contenha condições discriminatórias ou preferenciais, que afastem determinados interessados e favoreçam outros. Isto ocorre quando a descrição do objeto da licitação é tendenciosa, conduzindo a licitante certo e determinado, sob falsa aparência de uma convocação igualitária”

O princípio da eficiência impõe que o agente público atue de forma a produzir resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. O Mestre Hely Lopes Meirelles define este princípio como:

“O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”

Conclui-se, desta forma, que manter a exigência da experiência mínima de 03 (três) anos na prestação de serviços de vigilância, indubitavelmente trará prejuízos concretos à observação dos princípios constitucionais e demais leis que regem as contratações realizadas pela Administração Pública, devendo ser alterada a exigência para 01 (um) ano de experiência na execução dos serviços objeto deste Edital, exato tempo de duração do contrato, tendo em vista que a exigência de atestado com experiência mínima de 3 (três) anos, viola a Legislação Federal, contrariando o artigo 30, §1º, 'I' da Lei 8666/93.

III - REQUERIMENTOS

Finalizando, nossa empresa vem dessa forma requerer que seja analisado os itens apontados nesta impugnação, com a correção necessária do presente edital.

Requer ainda, o adiamento da data do pregão eletrônico, tendo em vista que será necessária a alteração do ato convocatório, devendo ser reaberto o prazo inicialmente estabelecido, conforme preconiza o a Artigo 21, § 4º da Lei de Licitações, em atendimento aos princípios, em especial os da publicidade e da razoabilidade, estabelecidos no art. 5º do Decreto nº 5.450/2005 e Acórdão 168/2009 - Plenário – TCU.

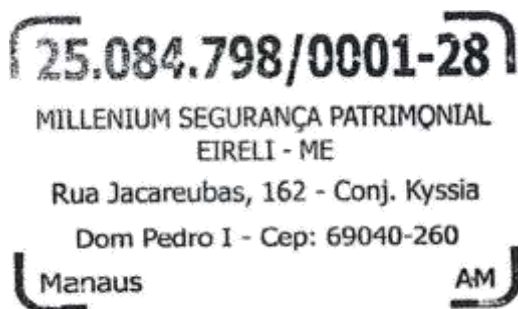
Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Manaus - AM, 05 de outubro de 2020



SEVERINO SALES RIBEIRO DA SILVA
Sócio Proprietário





MPF
Ministério Público Federal

**Procuradoria
da República
no Pará**

Decisão do Pregoeiro

Processo Licitatório PRPA nº 1.23.000.000855/2020-32

Pregão Eletrônico SRP n.º 06/2020

1 - DAS IMPUGNAÇÕES

1.1. A presente decisão refere-se à impugnação interposta pela empresa MILLENIUM SEGURANÇA PATRIMONIAL EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 25.084.798/0001-28, com sede na cidade de Manaus/AM, na Rua Jacareúbas, nº 162, Conjunto Kyssia, Dom Pedro I, CEP: 69.040-260, em face ao Pregão Eletrônico acima especificado.

Vale ressaltar, que a íntegra da impugnação (12 páginas) não será reproduzida na sua totalidade por haver limitação de caracteres no sistema Comprasnet, entretanto, a íntegra por completo estará anexada ao Processo Licitatório do Órgão, como também, no portal da transparência, <http://www.mpf.mp.br/pa/transparencia/licitacoes/pregoes/2020/edital-de-licitacao-pregao-eletronico-srp-n-o-06-2020>, no link esclarecimentos e impugnações.

1.2. Impugnação da empresa MILLENIUM SEGURANÇA PATRIMONIAL EIRELI:

*“Requer **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico em epígrafe, com sustentação no § 2º do artigo 41 da lei 8666/1993 – aplicável por força do artigo 9.º da Lei Federal nº 10520/2002 - e artigo 18 do Decreto Federal nº 5450/2005, pelos fundamentos demonstrados nesta peça.”*

1.3. A empresa citada impugna o Edital em síntese alegando no seguinte ponto: **“DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – ITEM 9, SUB ITEM 9.10.1.2.”**

1.3.1. Que *“No Edital, em seu Item 9, subitem 9.10.1, é exigido a apresentação de atestados que comprovem a aptidão para o fornecimento de serviços, em **características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação**, que no caso concreto é a contratação de serviços de vigilância para o prazo de 12 meses.”*

1.3.2. Que *“Ocorre que no item 9, subitem 9.10.1.2. do Edital, a exigência é majorada, sendo exigida a apresentação de atestados por períodos não inferior a três anos, ou seja, 36 meses, em total desacordo com a exigência do subitem 9.10.1 do Edital que seria de apenas 12 meses.”*



“Logo, questiona-se: porque restringir os editais com exigências de qualificação técnicas absurdas, sendo que, a empresa com um ano de atividade, tem a mesma capacidade técnica de uma empresa com três anos de atividade?.”

*“Estranhamente o Edital **aumenta a complexidade, exigindo que os atestados sejam de período superior a 03 (três) anos (grifo nosso)**, se tornando assim tendencioso.”*

- 1.3.3. E passa a concluir: *“Conclui-se, desta forma, que manter a exigência da experiência mínima de 03 (três) anos na prestação de serviços de vigilância, indubitavelmente trará prejuízos concretos à observação dos princípios constitucionais e demais leis que regem as contratações realizadas pela Administração Pública, devendo ser alterada a exigência para 01 (um) ano de experiência na execução dos serviços objeto deste Edital, exato tempo de duração do contrato, tendo em vista que a exigência de atestado com experiência mínima de 3 (três) anos, viola a Legislação Federal, contrariando o artigo 30, §1º, ‘I’ da Lei 8666/93.”*

2 – REQUERIMENTOS:

2.1. *“Finalizando, nossa empresa vem dessa forma requerer que seja analisado os itens apontados nesta impugnação, com a correção necessária do presente edital.”*

“Requer ainda, o adiamento da data do pregão eletrônico, tendo em vista que será necessária a alteração do ato convocatório, devendo ser reaberto o prazo inicialmente estabelecido, conforme preconiza o a Artigo 21, § 4º da Lei de Licitações, em atendimento aos princípios, em especial os da publicidade e da razoabilidade, estabelecidos no art. 5º do Decreto nº 5.450/2005 e Acórdão 168/2009 - Plenário – TCU. Nestes Termos, Pede Deferimento.”

Em resumo: a empresa requer que a experiência exigida no Edital, subitem 9.10.1.2. seja alterada de 03 (três) para 01 (um) ano por entender que isso está em desacordo com o subitem 9.10.1. do Edital e que viola a Legislação, requerendo ainda com isso, alteração no edital e marcada uma nova data de abertura do certame com o mesmo prazo estabelecido inicialmente.

3 - DA ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES:

3.1. Inicialmente, esclareço que o presente Edital foi analisado e aprovado pela Assessoria Jurídica da Procuradoria da República no Estado do Pará - ASSJUR, nos termos do artigo 38 da Lei nº 8.666/93. Transcrevo parcialmente o Parecer da ASSJUR (documento Único: PR-PA-000-34458/2020, anexado ao Processo Licitatório):

“(....)



“VI. condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas.”

“Não são feitas restrições adicionais à licitação, salvo a imposição aos licitantes de obedecer as qualificações jurídicas legais. O edital e seus anexos preencheram os requisitos legalmente estabelecidos. Constatou-se que os procedimentos licitatórios realizados até o momento obedeceram plenamente aos ditames legais que os regem, garantindo a observância ao princípio constitucional da isonomia e de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.”

(....).”

3.2. A Administração Pública nos procedimentos licitatórios para aquisições públicas deve-se pautar e seguir estritamente no que couber, as fases do planejamento de uma licitação, a fase inicial é a interna. A equipe de planejamento é responsável por elaborar nessa fase interna o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que segundo o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU, “a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)”. Ainda Segundo o Guia, os estudos técnicos preliminares servem para “a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços” (BRASIL, 2012, p. 39). A elaboração de ETP é dever cogente imposto à Administração Pública, de acordo com os arts. 7º e 6º, IX, da Lei 8.666/1993”.

3.3 A Lei do Pregão (10.520/2002), que é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, apesar de não tratar expressamente do termo “Estudos Técnicos Preliminares”, contudo no seu art. 3º, III, deixa evidente que na fase preparatória do pregão deverão constar no processo “os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados”. Diversos Acórdãos do TCU versam sobre isso, podemos citar alguns: Acórdão 3.215/2016 – Plenário; Acórdão 212/2017 – Plenário; Acórdão 681/2017 – Primeira Câmara; Acórdão 1.134/2017 – Segunda Câmara.

A empresa citada alega em suas considerações, que o atestado exigido é para uma contratação para 12 meses (grifo nosso).

3.4. Inicialmente, vale ressaltar que essa licitação dar-se-á pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), no Termo de Referência está destacado (item 2.3), pois tivemos a Justiça Federal – Seção Judiciária do Pará manifestando interesse e entrando como partícipe, porém sem permissão de “caronas” (documentos anexados ao Processo), de acordo com o art. 3º, Inc. III, Decreto nº 7.892/13 e Acórdãos TCU 1604/2017 e 1274/2018 – Plenário. No item 6.13 – Gestão da Ata de Registro de Preço, subitem 6.13.3. do Termo de



Referência está expresso que ***“A vigência da ata será de 12 meses, contado a partir da sua assinatura”*** (grifo nosso).

Sendo assim, no Processo Licitatório, anexo a ele, está o Estudo Técnico Preliminar (ETP), fl. 04, item 5 – Requisitos da Contratação, subitem 5.3, nele a equipe de planejamento definiu o **prazo inicial do contrato para 30 meses (grifo nosso)**, podendo ser prorrogado por igual e sucessivo período, limitada a sua duração a 60 (sessenta) meses, conforme art. 57, da Lei nº 8.666/93.

Não obstante, o Termo de Referência (TR) e o próprio Edital convocatório devem seguir e se balizar pelos levantamentos feitos no ETP, respectivamente, observa-se com isso que no TR, anexo I do Edital, fl. 03, item 4, subitem 4.3 foi expressamente colocado a informação, o qual reproduz em parte: *“O presente contrato **terá a vigência inicial de 30 (trinta) meses** (grifo nosso) , que de acordo com o contrato pretérito dessa procuradoria, verificamos que ele vigorou até o prazo final do contrato (05 anos), o proveito econômico para o mercado, enxergando por essa variável (05 anos) terá um impacto direto no preço ofertado, com isso, trazendo segurança jurídica ao tempo de duração do novo contrato (30 meses iniciais), e por fim, temos a redução do custo administrativo correspondente às prorrogações, se fossem 12 meses, teríamos 04 prorrogações até atingir os 60 meses e sendo 30 meses de vigência inicial, apenas 01 prorrogação”*.

3.5. Discorrendo um pouco mais no TR, no item 6 - Modelo de Gestão de Contrato e Ata de Registro de Preços, subitem 6.1, da mesma forma está expresso o **prazo inicial do contrato em 30 meses**. Esse prazo inicial de contrato acima dos 12 meses é possível, além do que está demonstrado no ETP a sua aplicabilidade e em consonância com a ON AGU n.º 38 e a Portaria TCU n.º 444/2018.

Desse modo, partindo para a alegação seguinte da empresa citada, a qual afirma que houve majoração na exigência da experiência de 03 anos (36 meses) estando em total desacordo com o edital, isso não prospera, pois **os 12 meses se refere à Ata de Registro de Preços, por outro lado, o contrato inicial será de 30 meses**.

A seguir a empresa citada alega que houve **aumento na complexidade e que os atestados estão sendo exigidos com prazo superior a 03 (três) anos**. (grifo nosso).

Recorrendo ao Edital convocatório, é fácil observar o que consta no subitem 9.10.1.2., o qual reproduz somente a parte que interessa, ***“por período não inferior a 03 (três) anos, com contingente de, no mínimo, 27 (vinte e sete) postos...”(grifo nosso)***. Em nenhum momento está descrito superior a 03 anos, pelo contrário, a empresa que apresentar com prazo de 03 anos ou mais estará atendendo às regras da referida Cláusula do Edital. O que se impede é abaixo dos 03 anos, esse é o entendimento e dentro dos parâmetros trazidos pela legislação e diversos Acórdãos TCU, assim como podemos citar na própria doutrina.



3.6. Concluindo a análise, a Administração Pública não está aumentando a complexidade na exigência de seus atestados em relação à experiência, conforme alega a empresa, senão vejamos:

Utilizando a própria exemplificação da empresa citada em suas considerações, destacamos o seguinte, a IN n.º 05/2017 no seu anexo VII-A, subitens 10.6 e 10.6.1. e principalmente no 10.7, que trata de postos de trabalho é clara na possibilidade de exigência de atestado em que a empresa gerencia ou gerenciou serviços de terceirização pelo prazo não inferior a 03 anos. Seguindo, a empresa cita também o trecho dessa IN, *“(...) devendo a Administração especificar o número de anos de experiência exigidos. Ainda assim, deve a Administração verificar a necessidade do estabelecimento de tal previsão, considerando, em especial, o tempo esperado de execução contratual (...)”*. Exatamente o que já expomos na nossa análise, isso vai ao encontro do que a Administração Pública vislumbrou no seu ETP e no TR, o prazo contratual. Corroborando com isso, podemos citar o próprio Acórdão TCU n.º 2870/2018 citado pela empresa, além de outros nesse mesmo sentido, no voto proferido, reproduzo em parte, *“(...) Os dispositivos acima estão em sintonia com os subitens 10.6, “b”; 10.6.1 e 10.9 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do MPOG, atualmente em vigor (...)”*. E continuo no mesmo Acórdão, *“Por se tratar de exigência de qualificação com potencial de restringir o caráter competitivo do certame e o desenvolvimento do setor em que se insere o objeto da contratação, a experiência anterior em lapso temporal superior ao prazo inicial do contrato deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Nesse sentido, fez bem o MPOG ao prever, no 10.6 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, possibilidade de a Administração exigir experiência mínima de 3 anos, em vez de determinar, como lhe havia recomendado o TCU. Teria feito ainda melhor se houvesse assinalado que essa possibilidade está restrita aos casos em que as circunstâncias da prestação do serviço a ser contratado assim recomende.”*

3.7. Partindo desse pressuposto, estamos atendendo às exigências do referido Acórdão, ETP elaborado, experiência com contratação pretérita (Edital n.º 04/2015 com objeto de vigilância armada , fl.14, item 1.2, subitem 1.2.2. contemplados 29 postos – regido pela IN n.º 02/2008), o quantitativo (54 postos) na licitação atual e o risco, nesse ponto merece destaque, a licitação a ser realizada possui de certo modo um vultoso objeto a ser gerenciado, são 54 postos, divididos entre dois Órgãos (MPF e JF), 09 cidades abrangidas (capital e mais 8 cidades no interior do Estado do Pará), a contratação de terceirização de serviços continuados não é tarefa fácil, ao contrário, a Administração Pública sofre frequentes problemas na execução neste tipo de contrato, como: interrupções na prestação dos serviços, ausência de pagamento aos funcionários, encerramento precoce de contratações que poderiam chegar até sessenta meses, além



da responsabilidade subsidiária que recai ao órgão contratante quando existente o não pagamento das verbas trabalhistas e débitos previdenciários, motivos suficientes que justificam critérios mais rigorosos para inibir este resultado.

Em contratos desta natureza a Administração Pública se depara com a contratação de empresas inexperientes, os quais não se demonstram adequadas aos serviços contínuos com cessão de mão de obra. O Contrato inicial de 30 meses conforme explicado tem vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, neste contexto justifica-se que quanto maior o prazo de vigência dos contratos, maior é a segurança das empresas para ofertar seus preços, considerando a estabilidade oferecida no negócio, aumentando a concorrência, com a expectativa de melhores preços e a participação de empresas melhores qualificadas.

Finalizando, trazemos o voto proferido em Acórdão do TCU nº 8.364/2012 - 2ª Câmara, que mostra a realidade observada **na própria Corte de Contas e dos Estados:**

“7. Consoantes estimativas criteriosas feitas pela Segedam e cujos cálculos estão detalhados no relatório que antecede este voto, são precisos pelo menos 20 postos de trabalho para que seja gerada renda suficiente para manter em funcionamento uma empresa que atue na área de prestação de serviços de natureza continuada.

8. Sobre as dificuldades relativas a contratos celebrados com empresas que não conseguem manter seus custos mínimos relatou a Segedam a seguinte situação:

27. Há diversas experiências no TCU, especialmente nas Secretarias de Controle Externo nos Estados, demonstrando que empresas que gerenciam pequenos quantitativos de postos de trabalho não se sustentam ao longo do tempo, logo vão à falência e, não raro, são abandonadas pelos responsáveis/proprietários, que fogem de suas responsabilidades contratuais, deixando os empregados entregues à própria sorte.

28. Nesses casos, a Administração é obrigada a intervir no contrato e buscar soluções tendentes a minimizar os prejuízos a que os empregados ficam sujeitos, efetuando, por exemplo, o pagamento direto dos salários, dos benefícios e das obrigações patronais relativamente às questões trabalhistas e previdenciárias.

29. Quando a Administração contrata determinada empresa com capacidades técnico-operacional, profissional e econômico-financeira frágeis, o prejuízo social, econômico e administrativo é certo e enorme. E é justamente desses prejuízos que a Administração do TCU deseja esquivar-se mediante a aplicação, dentre outras regras, da exigência editalícia aqui debatida e defendida.” (grifo nosso)

3.8. A experiência de 03 (três) anos em consonância com a quantidade mínima de postos almeja identificar a experiência e estabilidade da empresa no mercado, tentando mitigar os riscos inerentes à contratação, assim como medir a capacidade de gerir pessoas e suportar os custos mínimos de



administração inerentes à prestação dos serviços. Desse modo, exige-se maior rigor e zelo do Poder Público, justificando a utilização de acordo com o objeto a ser contratado e os riscos latentes de interrupções neste tipo de contrato. Por fim, não é absurda e nem se está aumentando a complexidade, pelo contrário, a Administração Pública está se resguardando de empresas voláteis que ao longo do tempo não demonstram capacidade técnica para cumprirem os seus contratos.

4 - CONCLUSÃO

4.1. Do exposto, decido conhecer da impugnação apresentada pela empresa MILLENIUM SEGURANÇA PATRIMONIAL EIRELI, e no mérito declarar **improcedente**.

Belém, 08 de outubro de 2020.

Carlos Ricardo Moura dos Santos
Pregoeiro