



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
Comissão Permanente de Licitação

Procedimento Interno n.º 637655/2012

Decisão n.º 022.2013.CPL.717431.2012.40825

IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA AOS TERMOS DO EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL N.º 5.004/2013-CPL/MP/PGJ, PELA EMPRESA **TOP VIP ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.**, EM **21 DE MAIO DE 2013, ÀS 13H45**. PRESSUPOSTOS LEGAIS: LEGITIMIDADE E INTERESSE DE AGIR, A EXISTÊNCIA DE UM ATO ADMINISTRATIVO, E FUNDAMENTAÇÃO ATENDIDOS. TEMPESTIVIDADE NÃO ATENDIDA.

1. DA DECISÃO

Analizados todos os pressupostos de admissibilidade e os aspectos objeto do recurso administrativo dirigido, esta **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, com fundamento no artigo 13, § 1.º do ATO PGJ N.º 389/2007, decide:

a) **Receber** a solicitação formulada pela empresa **TOP VIP ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.**, aos termos do edital do Pregão Presencial n.º 5.004/2013-CPL/MP/PGJ, pelo qual se busca contratar empresa especializada para prestar serviços continuados de limpeza e conservação predial, serviços de copa, garçom, lavagem de veículos e jardinagem, incluindo fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, nas instalações da **PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS**, por um período de 12 meses;

b) **No mérito, reputar esclarecida** a objeção;

c) **Manter o edital e a data de realização do certame, uma vez que não houve alteração do objeto**, em consonância com o art. 21, § 4º da Lei 8.666/93.

2. DO RELATÓRIO

2.1. DAS RAZÕES DO ESCLARECIMENTO

Chega a esta **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, em 21 de maio de 2013, a impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico N.º 5.004/2013-CPL/MP/PGJ, apresentado pela empresa **TOP VIP ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA**, quanto às exigências dispostas nos subitens 8.4.1.2,



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

8.4.1.3 e 8.4.1.4 para cumprir os requisitos de habilitação relativos à Qualificação Técnica. Eis os termos da solicitação:

1. TOP VIP ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA

“DOS ITENS DO EDITAL SENDO IMPUGNADOS:

8.4.1.2. Considerar-se-á como pertinente e compatível, a comprovação de execução de serviços de limpeza e conservação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da metragem da área a ser limpa;

8.4.1.3. Será aceito o somatório de atestados ou declarações para comprovar a capacidade Técnica e operacional, desde que reste demonstrada a execução concomitante dos serviços;

8.4.1.4. Certidão de Registro junto ao Conselho Regional de Administração – CRA, em validade, comprovando estar regularmente registrado no Conselho, e adimplente com suas obrigações (Art. 15 da Lei 4.769/65).

Os Itens acima descritos do Edital do Pregão em epígrafe restringe a competitividade quando exige que o quantitativo mínimo seja de 50%. Como se não bastasse exige o registro no Conselho Regional de Administração.

O Conselho Regional de Administração não emite Registro para empresas de serviços de Limpeza e Conservação.

A empresa interessada em participar do certame pode ter um responsável técnico devidamente registrado na entidade profissional competente que no caso é o CRA. Isso facilitaria e aumentaria a competitividade.

Diante do exposto requer que seja extirpado do Edital os Itens aqui citados e mantenha a data do procedimento uma vez que a retirada dos itens aqui apontados não prejudica a elaboração da proposta de preços.”

2.2. DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS

Ab initio, é necessário observar se o interessado atende às exigências emanadas do repositório legal das licitações públicas, particularmente, aquelas decorrentes do texto dos §§ 1º e 2º, do art. 41, da Lei n.º 8.666/93 c/c o art. 13 do ATO PGJ n.º 389/2007.

Rezam esses dispositivos que qualquer cidadão e/ou pretense licitante é parte legítima para impugnar edital de licitação, desde que o façam, respectivamente, até o **até o quinto e segundo dia útil** anterior à data fixada para a realização da sessão inaugural do certame.

Dessa regra se desdobram alguns requisitos que devem ser adimplidos quando de eventual impugnação dirigida ao órgão público licitante, são eles: legitimidade, interesse, a existência de um ato administrativo,



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

fundamentação e tempestividade.

O primeiro desses pressupostos dispensa maiores comentários ante à clarividência da norma mencionada alhures, isto é, *qualquer cidadão é parte legítima*.

Obviamente, o segundo requisito apontado decorre dessa acepção de legitimidade, pois mesmo que não se trate de pretense licitante com interesse concreto e pontualmente direcionado às regras do cotejo, o interesse da parte legitimada pela regra sobredita pode estar revestido do mero e simples anseio de se satisfazer com o cumprimento estrito da lei.

Na verdade, cremos que a intenção do legislador foi justamente a de conferir ao procedimento licitatório o mais amplo, acessível e rigoroso sistema de fiscalização.

O terceiro ponto a ser observado decorre certamente da consequência lógica do instituto ora em estudo. É dizer, só se pode questionar, esclarecer ou impugnar algo que existe. *In casu*, um ato administrativo instrumentalizado sob a forma de um documento público.

Consequentemente, eventual objeção a um ato administrativo deve trazer consigo suas razões fundamentais específicas, mesmo que simplesmente baseada em fatos, de forma a evitar que a oposição seja genérica, vaga e imprecisa. A peça em análise preencheu, também, esse requisito ao indagar pontualmente o entendimento de determinada regra do edital.

Por derradeiro, há o pressuposto que condiciona o exercício dessa faculdade a determinado lapso temporal, de forma que, ultrapassado o limite de tempo em que se poderia interpor os questionamentos reputados necessários, deixa de existir o direito conferido pela Lei àquela particular situação.

No caso corrente, o pedido de esclarecimentos partiu de pretense licitante e, por isso, o juízo de admissibilidade deve lastrear-se nas disposições do § 2º, art. 41 da Lei Licitatória.

Com termos semelhantes dispõem, também, o art. 19, do Decreto Federal nº 5.450/2005, e o subitem 11.2 do Edital, estipulando que o prazo para o pedido de esclarecimentos/impugnação é de até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública. Faz-se necessário, contudo, estabelecer os critérios a serem utilizados na contagem desse prazo.

Sobre o tema, segue lição de Jorge Ulisses Jacoby



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

Fernandes¹,

“A contagem do prazo para impugnação se faz com a observância da regra geral do art. 110 da Lei nº 8.666/93, tendo por termo inicial a data estabelecida para a apresentação da proposta”². Para facilitar o entendimento, exemplifica-se a seguinte situação:

O dia 19 foi fixado para a realização da sessão e, na forma da contagem geral de prazos, não se computa o dia do início. O primeiro dia na contagem regressiva é o dia 18; o segundo, o dia 17. Portanto, até o dia 16, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderá o licitante e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos. (...)

Caso a impugnação seja oferecida fora do prazo, não deve ser conhecida com essa natureza, mas merece ser respondida, como qualquer documento que é dirigido à Administração.

Utilizando-se da explanação apresentada, no particular caso sob exame tem-se que a licitação foi marcada para iniciar-se em 23/05/2013, ocasião em que será realizada a abertura das propostas e lances do pregão, e, pela contagem regressiva dos dois dias úteis, até o dia 20/05/13, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderia o interessado impugnar o edital ou requerer esclarecimentos.

Contudo, a interessada interpôs sua solicitação aos 21/05/2013, às 14h32m, isto é, **intempestivamente**.

3. RAZÕES DE DECIDIR

Em que pese a interposição intempestiva do pedido de esclarecimentos, esta CPL, por amor ao interesse público, decide analisar o pedido de impugnação apresentado, o qual resume-se em considerar restritivos à competitividade os requisitos de habilitação relativos à Qualificação Técnica exigidos no instrumento convocatório.

Questão 1 – Exigência de comprovação de quantitativo mínimo de execução de serviços de limpeza e conservação

A interessada limita-se a afirmar que os itens restringem a competitividade quando exige que o quantitativo mínimo seja de 50%. Para

1 In Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, Editora Fórum, 1ª edição, 3ª tiragem, 2004, págs. 503/504.

2 Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

melhor analisar, transcrevemos os termos editalícios, *in verbis*.

8.4.1.2. Considerar-se-á como pertinente e compatível, a comprovação de execução de serviços de limpeza e conservação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da metragem da área a ser limpa;

8.4.1.3. Será aceito o somatório de atestados ou declarações para comprovar a capacidade técnica e operacional, desde que reste demonstrada a execução concomitante dos serviços;

A exigência editalícia é aderente ao art. 30 da Lei n.º 8.666/1993 e do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal. O art. 30 da Lei n.º 8.666/1993 estabelece que a comprovação de aptidão para desempenho da atividade deve ser compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

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

(...)

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;

(...) (g.n.)

Estabelecer que o licitante comprove a prestação de serviço de limpeza e conservação de, no mínimo 50% (cinquenta por cento) da metragem da área a ser limpa, o que, segundo os ditames do subitem 2.2 do Termo de Referência. n.º 015.2012.CPL.665167.2012.40825, corresponde a 4.898,375 m². A escolha dos critérios encontra fundamento no poder discricionário, que confere ao administrador certa esfera de liberdade, a ser preenchida mediante juízo de oportunidade e conveniência.

A condição visa tão somente assegurar a execução satisfatória da futura contratação, com o padrão de qualidade exigidos neste *Parquet*. Ainda, com vistas a permitir maior participação de interessados, assegura que serão aceitos o somatório de atestados ou declarações para comprovar a capacidade técnica e operacional, **desde que reste demonstrada a execução concomitante dos serviços**.

Acórdão n.º 2308/2012-Plenário, TC-009.713/2012-3, rel. Min. Raimundo Carreiro, 29.8.2012.

3. É lícita a exigência de quantitativo mínimo por atestado, quando for necessária para comprovação da capacidade técnico-operacional de execução do objeto licitado

Representação formulada por empresa apontou possíveis



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

irregularidades na condução do Pregão Eletrônico GCS.A/PE-038/11 pela Eletrobras Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), visando a seleção de empresa para a prestação de serviços de telefonia e de telecomunicações, incluindo equipamentos, materiais e serviços de sistemas de telefonia, rede de dados e videoconferência, sob o regime de empreitada por preços unitários. A autora da representação, embora tenha ofertado proposta em valor pouco inferior à da vencedora, foi inabilitada, por não ter apresentado atestado de capacidade técnica que comprovasse o fornecimento e a instalação, em uma empresa no Brasil, de, no mínimo 3.000 telefones IP do subsistema de telefonia IP, assim como a prestação de serviços de assistência técnica e de manutenção. O atestado por ela trazido não foi capaz de comprovar o cumprimento de tal requisito, pois, apesar de informar a instalação de sistema de telefonia com 3.500 telefones IP para a Empresa Brasileira de Negócios e Associadas Ltda. - EBN, não especificou se o quesito de comprovação de instalação de 3.000 telefones IP, em determinada empresa, teria sido cumprido. O pregoeiro, então, ao indeferir o recurso da ora representante, assinalou que: “a) o edital exige a comprovação de que os aparelhos tenham sido instalados em uma empresa e não para uma empresa, situação que possibilitaria que tal empresa atuasse como intermediária, administrando sistemas individuais de menor porte instalados em vários locais; b) do ponto de vista técnico, no tocante à dimensão, padrões de infraestrutura e exigências de atendimento e serviços, uma rede com 3.000 aparelhos telefônicos é muito mais complexa do que diversas redes menores; e c) apesar de objetivamente questionada, a EBN, alegando cláusula de confidencialidade, não esclareceu quantos aparelhos teriam sido instalados em cada um dos clientes” – grifou-se. O relator, por sua vez, ao endossar a decisão do pregoeiro, anotou: “Quanto à comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, **a Súmula 263 do TCU admite a inclusão de exigências de quantitativos mínimos e prazos máximos para essa comprovação, desde que observada a proporção com a dimensão e a complexidade do objeto licitado**”. Considerou, no caso concreto, “plausível” a argumentação da Eletronuclear, no sentido de que “uma rede com 3.000 telefones - a qual deverá abranger os seus escritórios nas quatro cidades mencionadas no item 6 deste Voto - é muito mais complexa do que diversas redes menores”. E mais: “Daí a necessidade de as licitantes comprovarem que prestaram serviço do mesmo porte ou superior ao licitado em uma única empresa, o que está explicitado no edital”. Concluiu, então: “... **não há que se falar em restrição ao caráter competitivo da licitação, uma vez que tal exigência mostra-se aderente aos ditames do art. 30 da Lei 8.666/1993 e do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, dispositivos esses que fundamentaram a Súmula 263 deste Tribunal**”. O Tribunal, ao acolher proposta do relator, considerou que o quesito acima referido não afrontou a legislação vigente. (g.n.)

Questão 2 – Da exigência de registro no Conselho Regional



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

de Administração

Considera ainda restritivo a competitividade a exigência de registro no Conselho Regional de Administração. Prossegue afirmando que o Conselho Regional de Administração não emite Registro para empresas de serviços de Limpeza e Conservação, e que *“a empresa interessada em participar do certame pode ter um responsável técnico devidamente registrado na entidade profissional competente que no caso é o CRA. Isso facilitaria e aumentaria a competitividade”*.

Eis os termos do Edital:

8.4.1.4. Certidão de Registro junto ao Conselho Regional de Administração – CRA, em validade, comprovando estar regularmente registrado no Conselho, e adimplente com suas obrigações (Art. 15 da Lei 4.769/65).

A exigência de registro da empresa, está em conformidade com a Lei n.º 4.769, de 9 de setembro de 1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, estabelece em seu Art. 15:

Art. 15. Serão obrigatoriamente registrados nos C.R.T.A. **as empresas**, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades do Técnico de Administração, enunciadas nos termos desta Lei.

Resta responder à questão se empresa prestadora dos serviços de limpeza e conservação são obrigadas a registrarem-se no C.R.T.A. Vejamos o que diz o Art. 2º da mesma Lei:

Art. 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, VETADO, mediante:

- pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;
- pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração VETADO, como **administração e seleção de pessoal**, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

Tal entendimento segue manifestações pretéritas, do Tribunal de Contas da União no sentido de que a exigência da inscrição junto ao CRA competente nos casos de terceirização de serviços seria válida.

Acórdão nº 2783/2003 – Primeira Câmara, oportunidade na qual



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

ficou assentado que seria “notório que empresas de conservação e limpeza devem ter lastro na área do conhecimento sobre Administração, haja vista as atividades de gerenciamento e execução de atividades laborais, o que justifica sem maiores problemas tal exigência do registro no CRA”. (Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Sessão em 11/11/2003.)

A CPL entende que os esclarecimentos prestados não maculam o detalhamento do objeto e muito menos as condições legais do instrumento convocatório.

4. CONCLUSÃO

O teor da presente decisão não afeta a formulação de propostas por parte das empresas interessadas, conforme preleciona o artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, razão pela qual mantém-se a realização do certame na data original, conforme publicação oficial, a fim de dar-se prosseguimento ao certame.

É o que temos a esclarecer.

É a decisão.

Manaus, 22 de maio de 2013.

Frederico Jorge de Moura Abraham

Presidente da Comissão Permanente de Licitação