



**DA: PREGOEIRA/COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
PARA: DIRETOR SUPERINTENDENTE DO SEBRAE/SE**

## **I - RELATÓRIO**

Objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de natureza continuada de recepcionista, garçom, técnico de manutenção, motorista e secretária executiva, o SEBRAE/SE, em estrita observância ao seu Regulamento de Licitações e de Contratos, instaurou procedimento licitatório e fez publicar o edital de Pregão Presencial nº 07/2019.

Compareceram à sessão de abertura (em 28/06/2019), as seguintes interessadas: SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI ME; ULTRA SERV TERCEIRIZAÇÕES EM SERVIÇOS E MÃO DE OBRA EIRELI; NACIONAL SOLUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI; VERDE PLANEJAMENTOS E SERVIÇOS LTDA; SERVALLE SERVIÇOS GERAIS DO VALE DO SÃO FRANCISCO EIRELI EPP; FRANCASERV LTDA; BARROS FILHOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA ME; BARROS & SANTOS EMPREENDIMENTOS EIRELI; LM SERVIÇOS DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS EIRELI; NOVO CONCEITO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA; COELCE SERVIÇOS EIRELI – EPP; KEEP EMPREENDIMENTOS EIRELI; VR CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI – EPP; PREMIUM SERVIÇOS, LOCAÇÕES E CONSTRUÇÕES EIRELI; RH RECURSOS HUMANOS LTDA – EPP; ECO MASTER TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA EIRELI – ME; LABORAR RECURSOS HUMANOS LTDA; RAMAC EMPREEDIMENTOS LTDA e ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI.

Após o julgamento das propostas comerciais e a fase de lances, a classificação foi a seguinte (ata nos autos): **1ª classificada** - SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME com o preço global de R\$ 669.000,00; **2ª classificada** – ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI, com o preço global de R\$ 670.000,00; **3ª classificada**



– RH RECURSOS HUMANOS LTDA – EPP, com o preço global de R\$ 673.000,00; **4ª classificada** – NOVO CONCEITO, com o preço global de R\$ 720.700,00; **5ª classificada** – BARROS & SANTOS EMPREENDIMENTOS EIRELI, com o preço global de R\$ 728.000,00; e **6ª classificada** – PREMIUM SERVIÇOS, LOCAÇÕES E CONSTRUÇÕES EIRELI, com o preço global de R\$ 734.000,00.

Em seguida, foi aberto o envelope contendo os documentos de habilitação da empresa classificada em primeiro lugar, qual seja, SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME, tendo a mesma sido INABILITADA *“uma vez que os atestados por ela apresentados não são pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação. Vale dizer: dos cinco postos contidos no objeto licitado, comprovou a prestação de serviços, apenas, de garçom por ser compatível a de copeiro e técnico de refrigeração de manutenção, portanto descumprindo o disposto no item 8.2, III, “a” do edital.”*. Ato contínuo, foi aberto o envelope contendo os documentos de habilitação da segunda classificada, qual seja, ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI e após rubricados pelos presentes, a Pregoeira decidiu suspender a sessão em razão do adiantado da hora (18h55).

No dia 10/07/2019, dando prosseguimento à sessão do dia 28/06/2019, a Pregoeira/CPL passou a divulgar o resultado do julgamento da habilitação da segunda classificada, qual seja, **ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI** que foi, também, INABILITADA pelas seguintes razões: **1) o atestado da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social de Aracaju não consta a identificação da licitante, apenas um carimbo da própria empresa licitante, além de os postos de serviços nele descritos não serem pertinentes e compatíveis com o objeto do respectivo Edital. Consta, apenas, o posto de Auxiliar Técnico de Serviços Operacionais que poderá ser considerado compatível com o do Técnico de Manutenção; 2) o atestado emitido pela Secretaria de Estado da Mulher e Inclusão Social (datado de 04/07/17) não consta a identificação da licitante, além dos postos de serviços nele descritos não serem pertinentes e compatíveis com o objeto do presente Edital. Consta, apenas, o posto de Secretário Executivo I e de Auxiliar Técnico de Serviços Operacionais e o de copeiro que seria compatível com o de garçom; 3) o atestado emitido pela Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão Social – Fundação Renascer (datado de 19/10/15), não é pertinente e compatível com o objeto do Edital do presente Pregão.**



Contempla, apenas, o posto de recepcionista e o de copeiro, este compatível com o de garçom; e 4) Não apresentou a Declaração de Desimpedimento. Restaram, portanto, descumpridas pela referida empresa, as exigências contidas nos itens 8.2, III, "a" e "d" do edital." (Ata nos autos)

Em seguida, foi aberto o envelope de habilitação da terceira classificada (RH RECURSOS HUMANOS LTDA - EPP), que por atender às exigências contidas na Cláusula 8, 8.1 e 8.2 do edital foi considerada HABILITADA e declarada vencedora do certame com o preço global de R\$ 673.000,00.

A Pregoeira, em sede de negociação, instou a licitante vencedora a reduzir o seu preço, mas ela manteve o preço. Franqueada a palavra, os representantes das empresas NOVO CONCEITO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA e ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI manifestaram intenção de recorrer.

Tendo em vista o manifesto interesse de recurso, foi aberto o prazo regulamentar de 02 (dois) dias úteis.

Inconformada com a decisão, as empresas SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME e ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI interpuseram recursos pugnando pelas suas habilitações. (Docs. nos autos)

Em cumprimento ao disposto no edital, a CPL submeteu os recursos apresentados às recorridas, tendo apresentado contrarrazões somente a RH RECURSOS HUMANOS LTDA – EPP.

## II - DAS CONSIDERAÇÕES DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Antes de entrar no mérito do recurso, o SEBRAE/SE quer lembrar às Recorrentes (diz-se lembrar posto que claro no edital) que não está submetido à Lei nº 8.666/93, uma vez que é regido por seu próprio Regulamento de Licitações e de Contratos. Portanto, as citações à mencionada lei serão observadas tão-somente em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, mas, ressalta-se, que não são aplicáveis ao



caso concreto. E tanto não são aplicáveis que o próprio Tribunal de Contas da União, através da Decisão nº 907/97 – Plenário, em 11.12.97 (D.O.U. de 26.12.97), firmou o entendimento de que os serviços sociais autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da Lei nº 8.666/93 e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados.

## II.1 - Recurso da SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME

Nas suas razões de recurso a recorrente SETTA invocando os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da escolha de proposta mais vantajosa, da proporcionalidade e decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, assevera, *in verbis*:

Além do mais, considerando que os serviços ora licitados não tratam de atividades especializadas, é imprescindível trazer à baila que o próprio Tribunal de Contas da União em seus atuais entendimentos, vem decidindo que a principal relevância quanto à comprovação de capacidade técnico operacional da empresa, **encontra-se na capacidade desta em gerir pessoas**. E Não na obrigatoriedade de comprovar a execução de uma função específica como alega esta nobre pregoeira.

E arremata, citando precedentes do TCU:

Assim, de modo a corroborar todo o já exposto, trazemos ainda à baila, o entendimento do Tribunal de Contas da União, em Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz, no que diz respeito a comprovação de capacidade técnica em processos licitatórios cujo objeto é a prestação de serviços de mão de obra.

O argumento apresentado pelo Ministro, é de que as empresas prestadoras de atividades de terceirização de mão de obra, por uma imposição do próprio mercado, deixou de atuar em apenas uma atividade operacional.

De modo que, para estas empresas, a **verdadeira comprovação** não mais está vinculada às funções exercidas, mas, na **capacidade destas em gerir pessoas**.



Tem razão a recorrente-SETTA.

O **Tribunal de Contas da União**, efetivamente, tem decidido que, em licitação para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, devem ser exigidos atestados que comprovem aptidão para gestão de mão de obra, ao invés da comprovação da boa execução de serviços idênticos.

Para esclarecer melhor a questão de pertinência e similaridade, vejamos o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme pode se constado no seguinte precedente:

*“Deve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade.” (Acórdão 1.140/2005-Plenário.)*

*“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. (...)*

*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 – Plenário.)*

*“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 ocorrido no pregão eletrônico (...);***

*1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI;”(Acórdão 744/2015 – 2ª Câmara.)*



#### **Acórdão 449/2017 – Plenário | Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**

*Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.*

#### **Acórdão 1891/2016 – Plenário | Ministro Marcos Bemquerer**

*Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra.*

#### **Acórdão 1168/2016 – Plenário | Ministro Bruno Dantas**

*Nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra.*

#### **Acórdão 553/2016 – Plenário | Ministro Vital do Rego**

*Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.*

Ante a remansosa jurisprudência do órgão de controle externo do Sistema SEBRAE, a Pregoeira/CPL **reconsidera** a decisão fustigada e nesta assentada **HABILTA** a empresa **SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME**.

#### **II.2 – Recurso da ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI**

Inconformada com a sua inabilitação, a recorrente-ISAC, relativamente aos atestados de capacidade técnica por ela apresentados, afirma que:



1 - Pois bem, temos inicialmente a ponderar acerca da prerrogativa inerente à Comissão de Licitação instaurada, que, dentre outros poderes, possui a de diligenciar os documentos acostados.

Urge salientar, que, a apresentação dos Atestados de Capacidade Técnica têm em si a função prima de garantir que aquela empresa que se propõe a concorrer tem de fato um mínimo necessário para executar o serviço objeto da licitação.

Mais adiante, conclui:

Não obstante ao erro formal apontado pela Comissão quanto a incompatibilidade dos atestados de capacidade técnica, temos a asseverar que o bojo total dos atestados exigidos em nenhum destes, continha um caráter técnico de maior relevância em grau de complexidade, ou seja, os atestados apresentados pela recorrente possuem condão de Mão de Obra em sua essência, compatíveis por tanto com o objeto licitado.

No que diz respeito à não apresentação da Declaração de Desimpedimento, descumprindo, portanto, a exigência contida no item 8.2, III, "d" do edital, a recorrente argumenta:

Eis outra exigência de cunho documental que, ao nosso ver, demandaria necessariamente de diligência apta a sanear a questão, o que facilmente resultaria na constatação de que a licitante é desimpedida neste sentido.

Malgrado o atestado emitido pela Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão Social – Fundação Renascer (datado de 19/10/15), por força dos precedentes do TCU citados no tópico II.1 retro comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, a inabilitação da ora recorrente se impõe pela não apresentação da Declaração de Desimpedimento.



A Pregoeira/CPL nada mais fez que aplicar, na sua decisão, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo que, de tão importantes, mereceram as seguintes considerações do Prof. Diógenes Gasparini:

*“Outro princípio deveras importante no procedimento da licitação é o chamado princípio do julgamento objetivo. A licitação tem que chegar a um final, esse final é o julgamento, realizado pela própria Comissão de Licitação ou, no caso de convite, por um servidor nomeado. Esse julgamento deve observar o critério objetivo indicado no instrumento convocatório. Tal julgamento, portanto, deve ser realizado por critério, que sobre ser objetivo deve estar previamente estabelecido no edital ou na carta-convite. Portanto, quem vai participar da licitação tem o direito de saber qual é o critério pelo qual esse certame vai ser julgado.”* (II Seminário de Direito Administrativo – TCMSP (“Licitação e Contrato – Direito Aplicado” - De 14 a 18 de junho de 2004)

A ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI efetivamente descumpriu o quanto exigido item 8.2, III, “d” do edital

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito da observância dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, aquele E. Tribunal decidiu:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. **PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL**. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), “a cópia



autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.

O TRF- 1ª Região também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288): *"Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada" (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento"*.

O mesmo TRF1, noutra decisão (AC 200232000009391), registrou: *Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...)O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)"(Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia.*



Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>:

*“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I).*

*Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.*

*Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital.”*

Diferentemente do afirmada pela recorrente, não é lícito à Pregoeira/CPL diligenciar objetivando trazer aos autos documento que deveria constar, obrigatoriamente, no envelope de habilitação. Se assim procedesse, restaria malferido outro princípio constitucional igualmente importante: o da igualdade.

---

<sup>1</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.



Forte nos fundamentos aqui consignados e naqueles exarados por ocasião do julgamento das propostas, a CPL mantém a sua decisão de inabilitar a empresa ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI.

### III - DA CONCLUSÃO

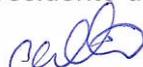
Por todo o exposto, sugere esta Comissão que Vossa Senhoria conheça os recursos (uma vez que presentes estão todos os requisitos de admissibilidade) para, no mérito,

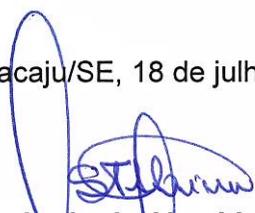
- 1) Reconsiderar a decisão que inabilitou a empresa **SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME**, habilitando-a nesta assentada para declará-la vencedora do certame com o preço global de R\$ 669.000,00, devendo apresentar nova proposta com valor recalculado conforme ofertado no lance final, no prazo de 24 horas contado da intimação desta decisão;
- 2) Sugerir o **não provimento** do recurso interposto pela empresa **ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI**.

Caso sejam o acima exarado, a ordem de classificação passará a ser a seguinte: **1ª classificada - SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME**, com o preço global de R\$ 669.000,00; **2ª classificada - RH RECURSOS HUMANOS LTDA - EPP** com o preço global de R\$ 673.000,00; **3ª classificada - NOVO CONCEITO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA** com o preço global de R\$ 720.700,00; **4ª classificada - BARROS & SANTOS EMPREENDIMENTOS EIRELI** com o preço global de R\$ 728.000,00; e **5ª classificada - PREMIUM SERVIÇOS, LOCAÇÕES E CONSTRUÇÕES EIRELI** com o preço global de R\$ 734.000,00.

Aracaju/SE, 18 de julho de 2019.

  
**América Mercia Ferreira Maia**  
Pregoeira/Presidente da CPL

  
**Carolina Costa Oliveira Barboza**  
Membro da CPL

  
**Soraya Figueiredo de Almeida Lima**  
Membro da CPL

  
**Daniel Fabrício Costa Júnior**  
Consultor Jurídico



**DESPACHO MOTIVADO (Ref.: Pregão nº 07/2019):**

Em observância ao disposto no art. 23 do Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema SEBRAE, faço minhas as razões da Pregoeira/Comissão Permanente de Licitação - que passam a integrar esta decisão como se transcritas estivessem - e DECIDO CONHECER OS RECURSOS, posto presentes todos requisitos de admissibilidade para:

- 1) DAR PROVIMENTO ao recurso interposto pela SETTA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ME, homologando a decisão de reconsideração da Pregoeira/CPL; e
- 2) NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto por ISAC ANDRADE DE CARVALHO EIRELI.

Intimem-se, na forma do art. 15 do mencionado Regulamento.

Aracaju/SE, 19 de julho de 2019.

**Paulo do Eirado Dias Filho**  
**Diretor Superintendente do SEBRAE/SE**