



**PARECER DE JUGAMENTO REFERENTE À IMPUGNAÇÃO  
INTERPOSTA PELA EMPRESA AIG SEGUROS BRASIL S.A.  
EDITAL 027/2015**

Trata-se de impugnação do Edital nº 27/2015 apresentada pela empresa AIG Seguros Brasil S.A., acerca da exigência contida no item 11.1.3, alínea “a”, que estabelece a obrigatoriedade de apresentação de:

*α) Atestado(s) de Capacidade Técnica específico(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprovem que a licitante prestou ou vem prestando, há no mínimo 03 (três) anos, conforme IN 02, art. 19, § 5º, inciso I c/c art. 19, § 6º, a contento, serviços de Seguro de Vida em Grupo, para empresa com um efetivo mínimo de 600 (seiscentos) segurados;*

O artigo 30, inciso II, da Lei 8.666/93 autoriza a Administração a exigir dos licitantes a apresentação de atestados comprovando a sua capacidade técnico-operacional para a execução de serviços ou o fornecimento de bens.

Além disso, a Instrução Normativa nº 2/2008 SLTI/MPOG determina em seu artigo 19, §§ 5º e 6º, que pode ser exigida dos licitantes a comprovação de que tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos, sendo aceito o somatório de atestados.

É importante ressaltar que a redação vigente dos dispositivos já mencionados da Instrução Normativa nº 2/2008 SLTI/MPOG, determinada pela Instrução Normativa nº 06/2013, decorreu de exigência do Tribunal de Contas da União – TCU, levada a efeito por meio do item 9.1.13 do seu Acórdão nº 1214/2013-Plenário, qual seja:

*“9.1.13 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, a obrigatoriedade da apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha*

*executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos;"*

Neste aspecto, bastante elucidativo o seguinte trecho do voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz, proferido naquele documento:

*"74. O grupo de estudos também tratou de diversos aspectos ligados à qualificação técnico-operacional das empresas, ante a constatação de que a administração vem se balizando por orientações destinadas à contratação de obras, que se têm mostrado inapropriadas para selecionar empresas para prestação de serviços terceirizados. Além da questão do local do escritório, tratada nos itens 24 e 25 deste voto, foram abordados diversos aspectos relacionados à forma como se deve exigir a comprovação de experiência anterior, com o propósito de minimizar o risco de a administração contratar empresa inapta a bem executar o objeto do contrato.*

*75. O grupo menciona que é usualmente requerido pela administração apenas que a empresa comprove ter prestado serviço equivalente a no mínimo 50% do que está sendo contratado, o que pode não ser suficiente quando se trata de prestação de serviços terceirizados. Em regra, nesse tipo de serviço, as empresas não são especializadas no serviço em si, mas na administração de mão de obra. Tem-se constatado que os maiores problemas enfrentados na execução desse tipo de serviço estão relacionados à incapacidade gerencial das empresas, não à incapacidade técnica para a prestação dos serviços, em geral de baixa complexidade. Sugere o grupo que se exija das licitantes capacidade técnica para gerir pessoal, mediante a comprovação de que já adMinistrou no mínimo 20 (vinte) postos de trabalho, até o limite de quarenta postos. Após esse limite, em contratos de maior vulto, seriam requeridos 50% dos postos de trabalho necessários.*

*76. Outro aspecto considerado relevante pelo grupo é requerer que as empresas evidenciem experiência mínima de 3 anos na prestação dos serviços, de forma a evitar a contratação de empresas inexperientes, novas de mercado. Essa exigência objetiva minimizar os riscos de a administração contratar empresas que acabem não conseguindo cumprir o contrato durante todo o seu período, o que vem acontecendo com frequência.*

*77. O grupo também ressalta que deve ser objeto de preocupação da administração certificar-se a respeito da fidedignidade das informações constantes nos atestados. Dois tipos de situação ocorreriam com relativa frequência: a primeira, a apresentação de atestados antigos, fornecidos por empresas privadas que muitas vezes nem mais existem ou que não são localizadas nos endereços de origem e a segunda, o fornecimento de atestados em datas muito próximas às das contratações, em que não se teve tempo para efetivamente se certificar a respeito da qualidade do serviço prestado.*

*78. Para tentar contornar esse tipo de problema, o grupo propõe que a administração exija das empresas a disponibilização de todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados e que somente*

*AA*

apresente atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior:

79. A então 3ª Secex se manifesta contrariamente à possibilidade das exigências dos 20 postos e do mínimo de 3 anos de experiência, entendendo não haver amparo legal para elas. Até mesmo em relação ao percentual de 50% dos serviços a ser contratados a unidade entende não ser legal o estabelecimento dessa exigência.

80. Mais uma vez, com as devidas vênias, discordo da unidade técnica. Tal como fez na análise das questões relacionadas à qualificação econômico-financeira, a unidade adotou uma visão bastante restritiva, basicamente argumentando que tais exigências (20 postos e experiência mínima de 3 anos) não estão previstas em lei e, portanto, sua exigência nos editais seria indevida. Particularmente em relação à experiência mínima, ressalta que seria necessária a expedição de decreto regulamentador para possibilitar a inserção de tal requisito nos editais.

81. Na mesma linha que defendi anteriormente, também nesse caso entendo de forma diferente. A lei possui caráter geral, pois se destina a regular todas as situações. Em razão disso, dada a diversidade de possíveis objetos, seria difícil e até temerário a legislação entrar em um nível de detalhe tal a especificar quantidades e percentuais a serem requeridos. O art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93 estabelece que a administração deve exigir que a licitante comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto. Os parágrafos do citado artigo estabelecem algumas regras para tentar evitar abusos ou exigências desarrazoadas, no sentido de garantir a observância do art. 37, inciso XXI, **in fine** da Constituição Federal, que só permite as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Algumas das restrições feitas pela Lei 8.666/93 relativas às exigências que podem ser estabelecidas são as seguintes: vedação da exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou em locais específicos, proibição de exigências de propriedade e de localização prévia de equipamentos e pessoal.

82. Estando as exigências dentro dos limites autorizados pela lei, não há porque **a priori**, considerá-las indevidas. O que se deve verificar é sua pertinência para garantir a cumprimento (ou ao menos diminuir o risco de descumprimento) das obrigações das contratadas, sem restringir indevidamente a competitividade das licitações. Entendo que os argumentos utilizados pelo grupo demonstram a adequabilidade dessas exigências, que já foram consideradas legais pelo Tribunal em algumas ocasiões, conforme registrado abaixo. Mencione-se que nos processos abaixo mencionados, a própria 3ª Secex manifestou-se pela legalidade dessas exigências:

– TC 019.549/2010-5 – uma das exigências de qualificação técnica contida no edital foi a de o licitante comprovar experiência mínima de três anos na área dos serviços a serem contratados.

. ementa do Acórdão 2.939/2010-Plenário:

*Ad*



Ministério da Integração Nacional - M I  
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
Área de Gestão Administrativa e Suporte Logístico-AA

“É compatível com o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993 a exigência de requisito temporal de atuação do licitante na área do serviço de natureza contínua licitado, desde que por período inferior ao prazo de 60 (sessenta) meses previsto no inciso II do art. 57 daquela Lei”

. trecho do relatório:

“4.5 Ademais do acima exposto concluímos, alinhados aos argumentos da Administração, que as exigências postas no edital coadunam-se com os termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, que autoriza a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, vez que a experiência exigida para habilitação ao certame, inclusive no que se refere a prazo, mostram-se razoáveis e compatíveis com os serviços que serão executados e na área em que serão executados, conforme demonstrado no arrazoado técnico de fls. 69/82.”

. trecho do voto:

“7. Em segundo lugar, por se tratar de serviço de natureza contínua, que podem se estender por longo período, a exigência temporal de experiência mínima no mercado do objeto também é, em princípio, compatível com o dispositivo legal há pouco mencionado, já que o tempo de atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro fornecedor e, com isso, assegurar boa execução do objeto.

8. Acrescente-se que, na situação em foco, o estipulado prazo de três anos de atuação no mercado, conforme reconheceu a Secex/3, é compatível, dada a natureza contínua dos serviços em questão, com o prazo máximo de 60 meses autorizado pelo inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.

9. Finalmente, destaco que o simples fato de haverem sido habilitadas no certame quinze empresas já é suficiente para demonstrar que as regras inseridas no instrumento convocatório, ao contrário do alegado pela representante, não ferem nem a competitividade da licitação, nem a isonomia entre os interessados.”

– TC 028.029/2010-0 – exigiu-se no edital que o licitante comprovasse o gerenciamento de 20 postos de trabalho, em licitação que tinha por objetivo a contratação de 8 postos, e demonstrasse experiência mínima de 3 anos.

. ementa do Acórdão 8.364/2012-2ª Câmara:

“Em processos licitatórios que se destinem a contratar quantitativo de terceirizados inferiores a 40 (quarenta) postos de trabalho, é válida a exigência de habilitação técnico-operacional de a licitante comprovar que gerencia, na data de publicação do edital, o mínimo de 20 (vinte) empregados terceirizados no âmbito de sua atividade econômica principal e/ou secundária, especificada no seu contrato

JCh

social registrado na junta comercial competente, bem como no Cadastro de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil”

. trecho do voto:

“4. Com efeito, também entendo que as exigências de experiência mínima de 3 (três) anos no mercado do objeto licitado e de estar gerindo 20 postos, apesar de serem complementares, não se sobrepõem nem são excludentes, tendo em vista que buscam avaliar competências distintas. A primeira atenta para a experiência e a estabilidade da empresa no mercado ao passo que a segunda busca aferir a sua capacidade de gestão de pessoas e a de suportar os custos mínimos de administração inerentes à prestação dos serviços, independentemente do número de postos.

...

“7. Consoante 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.”

83. Por fim, ressalto as informações apresentadas pela Segedam no âmbito do processo acima referido – TC 028.029/2010-0, registrando que após o trabalho do grupo de estudos o TCU passou a fazer as exigências de qualificação apresentadas no presente trabalho, tendo obtido o seguinte resultado:

“31. Desde então, em maior ou menor grau, as novas medidas foram implementadas em 17 (dezessete) editais de pregões eletrônicos do TCU, sem que

*JA*

*tivesse havido restrição à competitividade dos certames, conforme tabela de fls. 6-8, anexo 1.*

*32. Observa-se que nesses 17 procedimentos não houve nenhuma licitação deserta. Ao contrário, a grande maioria das licitações teve número significativo de concorrentes. Destarte, à exceção de uma das licitações, cujo preço global ficou exatamente igual ao estimado pela Administração, as demais tiveram preços cotados abaixo dos estimados.*

*33. Registre-se, ainda, que o mercado tem aceitado com bastante tranquilidade as exigências fixadas, pois apesar do grande número de concorrentes e de desclassificações por não preencherem os requisitos, um número reduzido de empresas questionaram as qualificações exigidas. Desse modo, entende-se como razoáveis as qualificações atualmente adotadas, inclusive a que trata do quantitativo de postos.”*

*84. Diante do exposto, considero não haver óbices para que sejam adotadas as propostas sugeridas pelo grupo de estudos no tocante à qualificação técnico-operacional.”*

Trata-se, portanto, de um modo de aferição da aptidão do licitante para o cumprimento das obrigações que serão assumidas no contrato administrativo, especialmente quanto ao aspecto qualitativo da contratação.

A exigência de que as licitantes demonstrem ter prestado serviços por no mínimo três anos revela-se não apenas coerente com o objeto do certame, conforme determinação mínima da Instrução Normativa nº 2/2008 SLTI/MPOG, como também assegura a contratação de licitante que possua experiência e os conhecimentos técnicos necessários à execução do objeto, por se tratar de contrato de prestação de serviço continuado, que pode ser prorrogado por até 60 (sessenta) meses, considerando que atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro contratado.

Assim, quando a Administração Pública faz uma exigência com a intenção de ver comprovada a capacidade técnica do licitante, deve fazê-lo em conformidade com as nuances e peculiaridades que caracterizam o contrato a ser firmado, lembrando-se, apenas, que tais imposições devem atender aos princípios norteadores do interesse público.



É evidente que não se pode ampliar indiscriminadamente o universo de participantes da licitação a ponto de comprometer a segurança contratual, o que facilmente ocasionaria graves prejuízos aos cofres públicos, afrontando, inclusive, o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, o qual expressamente permite a exigência de qualificação técnica indispensável “à garantia do cumprimento das obrigações”.

No caso em tela, a forma que o Administrador encontrou para aferir a capacidade técnico-operacional dos licitantes foi o cumprimento do estabelecido na referida Instrução Normativa.

Note-se que a Lei 8.666/93 em momento algum vedou a fixação de quantitativos mínimos a serem exigidos nos atestados de capacidade técnica e, sobre o assunto, porque pertinente, se faz necessário transcrever trecho da Decisão n. 559/1999- TCU/Plenário, relatada pelo Ministro José Antonio B. Macedo, *in verbis*:

***“4. A Lei 8.666/93 não proíbe o agente público de estabelecer quantitativos mínimos para a comprovação de capacitação técnica-operacional de empresas licitantes, devendo ser até um dever do responsável pela licitação fazer exigências de qualificação indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações, de acordo com o disposto no art. 37, inciso XXI da Carta Magna.”*** (grifo nosso)

Desta feita, fica demonstrado que a exigência em tela encontra-se em consonância com o artigo 19, da Instrução Normativa SLTI/MPOG, nº 02, de 30 de abril de 2008, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 6, de 23 de dezembro de 2013.

Ademais o grupo de empregados que a Codevasf pretende beneficiar apresenta particularidades, como área de abrangência, em municípios pequenos e distantes dos grandes centros, com dificuldades de profissionais especializados para perícias médicas e atendimento funerário.

*JA*



Ministério da Integração Nacional - MI  
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
Área de Gestão Administrativa e Suporte Logístico-AA

Fl. 22  
Proc.: 001968/2015-S0  
UB  
CODEVASF - AA/GGP/UBS

Em suma, o presente certame observou todas as prescrições legais e a exigência objeto do questionamento em tela, não implicando na imposição de critérios indevidos e/ou arbitrários para a habilitação das empresas licitantes.

Pelo exposto, propõe-se que a impugnação seja tida como IMPROCEDENTE pela autoridade competente.

É o parecer que submeto a apreciação superior.

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2015.

  
CLAUDIA ALVES GONÇALVES BORGES

Chefe da Unidade de Benefícios e Saúde Ocupacional