

PREGÃO PRESENCIAL Nº 03/2025

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO – II

I - RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital do **Pregão Presencial nº 03/2025**, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados de recepcionistas para a Câmara de Vereadores de Joinville, recebida tempestivamente em 20/02/2025 pela Divisão de Compras e Licitações da Câmara de Vereadores de Joinville.

O documento foi encaminhado pela empresa interessada **Orbenk Administração e Serviços Ltda.** (Orbenk), inscrita no CNPJ sob o nº 79.283.065/0001-41, ao e-mail institucional indicado para este fim, e respeita as disposições contidas no item 11 do instrumento convocatório – Da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento.

No documento apresentado, a empresa alega que *“alguns pontos do edital, se mantidos, podem acarretar sérios prejuízos para a Administração Pública, correndo-se o risco de anulação de todo o procedimento licitatório”*, destacando:

- a) Exigências em relação à qualificação econômico-financeira que considera deficitárias, uma vez que o edital não determina a apresentação de declaração de contratos firmados, comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), e índice de endividamento igual ou inferior a 0,50;
- b) A ausência de exigência de registro de atestados de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional em conselho de classe, no caso considerado pela impugnante, o Conselho Regional de Administração; e

- c) A ausência de exigência de atestado de capacidade técnica que trate especificamente de serviços de “repcionista e intérprete de Libras”.

Detalhada sua fundamentação, a empresa interessada requer que tais exigências sejam incluídas no rol de documentos de habilitação do presente certame.

É a síntese do necessário.

II – RESPOSTA

De início, observa-se que, conforme especificado no Termo de Referência, o objeto do pregão é a prestação de serviços terceirizados de recepcionistas, em seis postos de trabalho distribuídos de acordo com as necessidades deste Poder Legislativo, dos quais três deverão ser ocupados por profissionais com conhecimento básico em Língua Brasileira de Sinais (Libras).

Em relação aos pontos abordados pela empresa impugnante, inicia-se por aquele que trata da habilitação econômico-financeira.

Para o presente objeto, entendeu a Administração pela necessidade de comprovação destas condições de habilitação, pelas licitantes, nos seguintes termos:

12.3. Qualificação Econômico-Financeira:

a) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da empresa licitante;

b) Balanço Patrimonial, Demonstrativo de Resultados e demais demonstrações contábeis dos 02 (dois) últimos exercícios sociais.

Observação 1: As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura. (Lei nº 14.133/2021, art. 65, §1º).

Observação 2: O balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos. (Lei nº 14.133/2021, art. 69, §6º).

Observação 3: A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através de cálculo de índice contábil e com o estabelecimento de limite mínimo aceitável para fins de julgamento, atendendo ao disposto no art. 69 da Lei nº 14.133/2021.

A avaliação das Demonstrações Contábeis especificadas acima será feita através do Índice de Liquidez Geral (LG), calculado e avaliado individualmente para cada um dos exercícios a que se referem os documentos, pela seguinte fórmula:

$$LG = AC + RLP PC + ELP \geq 1,0$$

Sendo:

AC – Ativo Circulante

PC – Passivo Circulante

RLP – Realizável a Longo Prazo

ELP – Exigível a Longo Prazo

I. Índice de Liquidez Geral identifica a capacidade de pagamento da empresa a longo prazo, considerando tudo o que se converterá em dinheiro (a curto e longo prazo), relacionando com tudo o que a empresa já assumiu como dívida (a curto e longo prazo).

II. O licitante que apresentar o Índice de Liquidez Geral menor do que 1,0 (um), para um ou mais exercícios, deverá comprovar, por intermédio do último balanço publicado na forma da Lei, que possui patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor total estimado desta licitação.

III. Não serão qualificadas empresas que apresentarem Balanço com Patrimônio Líquido negativo.

A esse respeito, a empresa Orbenk argumenta que

A ausência dos citados requisitos [apresentação de declaração de contratos firmados, comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), e índice de endividamento igual ou inferior a 0,50] contraria a letra da lei, como destacamos a seguir, acerca da demonstração de capacidade financeira dos licitantes, prevista no art. 69 da nova lei de licitações e contratos – Lei 14.133/2021.

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

(...)

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação. (Grifo do autor.)

Há de se mencionar também que a empresa Orbenk apresentou orientação do Tribunal de Contas da União no sentido de que devem ser incluídos em edital os demais meios de comprovação de habilitação citados em sua impugnação.

Ainda que os argumentos da empresa não demonstrem de forma clara a fonte de tal orientação, sabe-se que corresponde à redação do Acórdão 1214/2013 – TCU – Plenário. O Acórdão trata de *“contribuições para o aperfeiçoamento da contratação, gestão e encerramento de contratos de prestação de serviços de natureza contínua no âmbito da Administração Pública Federal”* (grifo nosso) e traz

recomendações para alteração de Instrução Normativa referente à contratação de serviços também pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Embora as Instruções Normativas editadas pelo Governo Federal sejam utilizadas por essa Casa como guia de boas práticas em licitações, sua aplicação não é obrigatória e a leitura de suas disposições sempre é efetuada considerando a complexidade e a dimensão das contratações realizadas pela Câmara de Vereadores diante daquelas realizadas pela Administração Federal.

Além disso, sobre o tema da comprovação de habilitação econômico-financeira, a Procuradoria desta Casa já manifestou, em seu Parecer nº 11/2024, o entendimento de que a Administração detém discricionariedade para decidir, dentre as possibilidades elencadas pela Lei de Licitações, qual o parâmetro para avaliação da saúde financeira das empresas é adequado à complexidade de suas contratações.

O posicionamento do órgão jurídico da CVJ segue o disposto na publicação “Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU”¹, disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2024, onde se lê que *“cabe à Administração, na fase preparatória do procedimento licitatório, escolher quais índices serão utilizados e como serão avaliadas as informações referentes a ambos os exercícios financeiros”*. O TCU acrescenta, ao discorrer sobre o art. 69 da Lei nº 14.133/2021, que a Administração poderá exigir do licitante as comprovações relacionadas no § 3º e § 4º, desde que previamente definidas em edital, não apontando tais comprovações como obrigatórias.

Neste sentido, o edital traz as exigências de habilitação econômico-financeiras que atendem plenamente ao disposto na Lei de Licitações e são consideradas, por esta Câmara de Vereadores, adequadas e proporcionais à contratação pretendida.

Dando prosseguimento, passa-se à análise das questões que tratam da qualificação técnica.

¹ Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br>. Último acesso em 25/02/2025.

Ao impugnar o edital, tomando por base o art. 67, I, II e V da Lei de Licitações, a empresa destaca que *“para evitar aventureiros sem a devida experiência e qualificação técnica necessária para execução contratual”* deve ser incluída entre os documentos de habilitação a *“exigência relativa ao registro dos atestados, da empresa e do profissional no Conselho de Classe”*. Na sequência da leitura de seus argumentos, verifica-se que a impugnante trata do Conselho Regional de Administração (CRA). Nota-se que o apontamento da empresa contempla, além de suposta necessidade de registro dos atestados em conselho profissional, a inclusão, no edital, da exigência de documentos relativos à qualificação técnico-profissional.

Diante das alegações da impugnante, é importante destacar que as exigências de habilitação técnica têm o objetivo de comprovar que a licitante possui a qualificação necessária para bem executar o objeto da contratação. Neste sentido, a Administração entendeu, conforme Estudos Técnicos Preliminares que antecederam a elaboração do edital, que o objeto ora tratado requer a avaliação das condições e capacidade da empresa para a boa execução dos serviços, sendo necessária a comprovação de aptidão da licitante para gerenciar mão de obra.

Assim, tem-se no edital a exigência relativa à capacidade técnico-operacional, como se transcreve a seguir.

12.4. Qualificação Técnica:

12.4.1. Atestado de capacidade técnica operacional, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução bem-sucedida, pela empresa licitante, de serviços de terceirização compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto licitado, com mínimo de 3 (três) postos de trabalho, por período de 03 (três) anos (limite de 50% da quantidade, conforme § 2º do art. 67 da Lei nº 14133/2021)

Observação 1: Os atestados de capacidade técnica poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial do fornecedor.

Observação 2: O fornecedor disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela Administração, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi executado o objeto contratado, dentre outras informações ou documentos cabíveis.

Observação 3: Não será permitido o somatório de atestados que caracterize o fracionamento, em diferentes contratos, da quantidade a ser comprovada, em função da complexidade do objeto decorrer de sua dimensão quantitativa, salvo se os atestados apresentados se referirem à contratos executados de forma concomitante.

Quanto à exigência de registro do atestado no CRA, embora, como citado pela impugnante, o Tribunal de Contas da União já tenha se posicionado de forma favorável em manifestações anteriores, entendimentos recentes, como o caso do Acórdão 284/2025 – TCU – Plenário, consideram a referida exigência irregular e restritiva.

9.4.2. a exigência, no subitem 9.26 do Termo de Referência, de que o licitante deve possuir registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA), restringiu a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei 14.133/2021, permitindo a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, o que viola os arts. 5º, 11 e 67, inciso V, da Lei 14.133/2021, além de afrontar a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 4608/2015-TCU-Primeira Câmara;

Assim, ainda que a impugnante tenha apresentado seus argumentos, como disse, *“buscando uma boa contratação através de fornecedores com experiência, evitando problemas futuros na execução contratual.”*, observa-se que a Câmara de Vereadores de Joinville já estabeleceu em seu edital as exigências legalmente apropriadas para este fim. E havendo, durante o julgamento do pregão, qualquer dúvida em relação aos atestados de capacidade técnica apresentados pelas empresas participantes, o pregoeiro deverá realizar diligências para complementação das informações acerca dos documentos já apresentados, buscando garantir a segurança da futura pretendida.

Por fim, também quanto às exigências de qualificação técnica, a empresa Orbenk aponta:

Considerando o exposto, e tendo-se em vista que o objeto do presente Pregão é a execução de serviços de recepcionista e interprete de Libras, devem as referidas exigências constar do presente edital, já para fins de habilitação das empresas que pretendem executar o objeto contratual, posto que os documentos tem como condão demonstrar a experiência da licitante para o exercício da atividade.

No entanto, o Instrumento Convocatório não trouxe exigência de comprovação de experiência através de atestados de capacidade técnica em serviço de recepcionista e interprete de Libras, contrariando ao disposto no art. 67 da Lei 14.133/2021.

É importante ressaltar, no que diz respeito a essa questão, que o objeto não contempla “intérprete de Libras” e, sim, serviço de recepcionista com conhecimento



básico da Língua Brasileira de Sinais², como se verifica da leitura do Termo de Referência:

5.4. ATENDIMENTO EM LIBRAS – LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS.

(...)

5.4.1. ATENDIMENTO EM LIBRAS NA RECEPÇÃO:

Para assegurar o atendimento na Recepção, a CONTRATADA deve manter durante todo o expediente, 1 posto das 7h às 17h e 1 posto das 10h às 20h, na Recepção Central, e 1 posto das 08h às 18h no Gabinete da Presidência com conhecimento básico da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS, para atender as pessoas com deficiência auditiva que comparecerem à CVJ sem cadastramento prévio, solicitando atendimento em Libras.

Desta forma, o edital traz como requisito para o exercício da função de recepcionista nestes postos específicos, o conhecimento básico de Libras, a ser comprovado mediante apresentação de certificado de curso básico de Libras, com carga horária mínima de 40 (quarenta) horas/aula, conforme se lê no item 2.1.1, alínea “g” do Termo de Referência. O certificado deverá ser apresentado pela futura contratada nas formas e prazos determinados pelo item 2.9 do Termo de Referência, junto aos demais documentos relativos aos seus funcionários. E, ainda que apresentado o certificado, caso o funcionário da contratada não desempenhe suas atividades de acordo com as necessidades da CVJ, a empresa deverá providenciar sua substituição por empregado devidamente capacitado, como também estabelecido no Termo de Referência (item 2.9 e subitens).

Por não se tratar de uma comprovação inerente à empresa licitante e, sim, de uma capacitação necessária aos seus empregados, para o exercício das funções atreladas ao objeto, tal como Ensino Médio completo e conhecimentos básicos de informática e softwares para escritório, a Administração entende que a comprovação conforme disposta em edital é adequada e suficiente para a realização da licitação, obtenção da proposta mais vantajosa e boa prestação dos serviços.

Além disso, voltando-se à questão específica do atestado, sabe-se que no caso da contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, as

² Destaca-se que para os casos em que se faz necessário um intérprete de Libras, incluindo o acompanhamento de munícipes na sede da CVJ, mediante prévio agendamento, a Câmara de Vereadores de Joinville conta com o serviço prestado por intermédio do Contrato Administrativo nº 02/2024, cujo objeto é justamente o serviço de tradução e interpretação de Libras.

exigências de qualificação técnica devem se restringir às comprovações relacionadas à gestão de mão de obra, e não a objeto idêntico ao licitado, conforme se lê em trecho do já citado Acórdão 284/2025 – TCU – Plenário:

9.4.1. a exigência, nos subitens 9.28.1 e 9.28.2 do Termo de Referência, de que o licitante deve apresentar atestados de capacidade técnico-operacional que comprovem a aptidão de serviço idêntico aos da licitação, e não apenas à de gestão de mão de obra de serviços terceirizados, restringiu a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei 14.133/2021, permitindo a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, o que viola o art. 5º, 11, inciso I, e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021, além de afrontar a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.443/2014, 449/2017, 553/2016, 914/2019, 1.168/2016 e 1.891/2016, todos do Plenário;

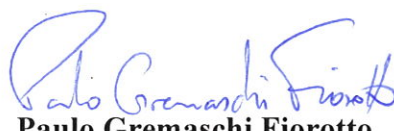
Diante do exposto, não se vislumbra qualquer irregularidade nas disposições do edital apontadas pela empresa Orbenk Administração e Serviços Ltda. em sua impugnação, sendo mantidos os termos já estabelecidos no instrumento convocatório.

Nos termos dos artigos 12 e 17 do Ato da Mesa Diretora nº 86/2023, que regulamenta o art. 8º, § 3º, da Lei de Licitações, bem como do item 11 do edital do Pregão Presencial nº 03/2025, a presente resposta elaborada pela pregoeira e apreciada pela Subprocuradoria Administrativa será encaminhada aos interessados e divulgada no site oficial da Câmara de Vereadores de Joinville, em camara.joinville.br/licitacoes.

Joinville, 25 de fevereiro de 2025.



Cecília Cunha de Oliveira
Pregoeira



Paulo Gremaschi Fiorotto
Chefe da Divisão de Compras e Licitações