



MINISTÉRIO DO TURISMO
SECRETARIA-EXECUTIVA
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS LOGÍSTICOS
COORDENAÇÃO DE RECURSOS LOGÍSTICOS

**ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA DECISÃO DE
HABILITAÇÃO/CLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE – PREGÃO ELETRÔNICO
12/2014**

Processo nº **72030.000228/2014-67**

Recorrente: **VISÃO ADMINISTRAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA**

Recorrida: **ASC SERVIÇOS PROFISSIONAIS LTDA**

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio às atividades administrativas, por demanda, a serem executados de forma contínua, no âmbito do Ministério do Turismo, sendo para os seguintes itens: **ITEM 01** - copeiras, garçons e encarregado geral; **ITEM 02**, recepcionistas, Office Boy/Contínuo e encarregado geral conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus Anexos.

A empresa acima recorrente interpôs tempestivamente recurso administrativo contra a decisão da lavra desta pregoeira que considerou como vencedora do certame e habilitada a empresa **ASC SERVIÇOS PROFISSIONAIS LTDA**, alegando, em síntese o seguinte:

- a) Que a empresa **ASC SERVIÇOS PROFISSIONAIS LTDA-EPP**, doravante denominada simplesmente recorrida, descumpriu de forma acintosa, os termos do item 5.9 e disposições do anexo IV do Edital.
- b) Em termos mais objetivos, tem-se que não houve o efetivo cumprimento do edital, mais especificamente no disposto no subitem 10.9 e suas alíneas.

No tocante ao instrumento convocatório, têm-se que as cláusulas tidas por violadas pela recorrida são as seguintes:

5.9 A Proposta Comercial será preenchida em conformidade com o modelo constante do Anexo IV do Edital.

5.10 Na formulação de sua proposta, a empresa deverá observar ainda o regime de tributação ao qual está submetida, inclusive no tocante à incidência das alíquotas de ISS, PIS e COFINS sobre seu faturamento, conforme as Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003. (Acórdão TCU Plenário nº 2.647/2009).

Para Qualificação técnica

10.9 Atestado (s) de Capacidade Técnica, expedido em nome da proponente, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove (m) que a Contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos, documentos estes que comprovem aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Pregão.

a1) Deverão ser observadas as seguintes condições e informações na apresentação do (s) Atestado (s):

- Nome do Contratado e do Contratante – CNPJ;
- Identificação do Objeto do Contrato;
- Serviços executados (discriminação e quantidades).

- O (s) atestado (s) ou declaração (ões) de capacidade técnica deve(m) comprovar que a licitante tenha executado contrato com um mínimo de 50% do número de postos de trabalho a serem contratados;
- O (s) atestado (s) de capacidade técnico-operacional deverão referir-se a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente da licitante;
- Será aceito o somatório de atestados para comprovar a capacidade técnica e operacional, desde que reste demonstrada a execução concomitante dos contratos;
- Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de a execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior;
- A licitante deverá disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação de legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópias do contrato que deu suporte à

contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços;

- A licitante detentora da melhor oferta caso não possua instalações no Distrito Federal, deverá apresentar declaração, sob pena de desclassificação, de que instalação Distrito Federal, em até 60 (sessenta) dias após a assinatura do contrato.

Devidamente intimada, a recorrida apresentou contra razões, rechaçando as alegações da recorrente, especialmente alegando que apresentara a proposta de acordo com o edital e que seus atestados atendem plenamente ao que requeria o edital.

Como abono de sua tese, juntou jurisprudência do TCU e se colocou à disposição para realização de diligências. Ao final pede seja negado provimento ao Recurso interposto.

1. Passa-se assim a responder objetivamente cada ponto questionado.
2. A administração requereu explicitamente no item 5.9, o seguinte:

A Proposta Comercial será preenchida em conformidade com o modelo constante do Anexo IV do Edital.

3. Não assiste razão a recorrente, quando alega que os valores propostos pela recorrida não tiveram seus custos com a incidência do BDI (custos indiretos, tributos e lucro), é que nos custos propostos pela recorrida já estão inclusos todos os custos necessários e suficientes para o correto entendimento.

4. Além disso, deverá a recorrida arcar com os seus custos propostos, sob pena de responsabilidade, nem tampouco poderá alegar posteriormente que os seus preços estão defasados, porque ofertou tais preços e assim eventual defasagem de preços deverá ser suportada por ela.

5. Também nesse caso, é importante destacar que meros erros no preenchimento de planilha que foi apresentada apenas a título de modelo, não seriam suficientes a ensejar a desclassificação do licitante, na melhor interpretação dada ao que dispõe a IN 02/2008, em seu artigo 29 –A, §2, vejamos:

“Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e

desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação.” (Art. 29-A, § 2º).

6. Revela-se importante ainda destacar que a IN nº 02/08 regulamenta “contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG” (art. 1º).

7. Daí porque, se de acordo com a IN nº 02/08, erros no preenchimento da planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, admitindo-se a sua correção sem a majoração do preço ofertado, deve-se concluir que, a princípio, esse procedimento atende aos limites do art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/93.

8. E assim, como continua em vigor os artigos 24 e 29 da referida IN, é de se aceitar os preços ofertados pelo licitante, e ajustes em sua planilha, desde que não mudem ou majorem o custo final são admitidos.

9. Veja-se que o raciocínio aqui empregado é aceito inclusive pelo TCU, como se vê do boletim de Jurisprudência daquela corte, o seguinte julgado:

Desclassificação de licitante por erro no preenchimento da planilha de preços

O relator comunicou ao Plenário ter adotado medida cautelar determinando à Fundação Universidade do Amazonas que se abstivesse de praticar quaisquer atos decorrentes do Pregão Eletrônico n.º 76/2009, destinado ao registro de preços para a contratação de serviços de almoxarife, recepcionista e apoio administrativo. A irregularidade que estaria a macular o pregão envolvia a desclassificação da proposta oferecida pela representante, mesmo tendo esta *“comprovado possuir a cobertura securitária bastante exigida no edital”*. A memória de cálculo apresentada pela representante, extraída do sistema Comprasnet, demonstrou que houve equívoco em seu preenchimento, tendo sido informado o valor do capital segurado da apólice (R\$ 749.780,78), em vez do valor do prêmio (R\$ 422,80). De acordo com a unidade técnica, em que pese cláusula editalícia estabelecer que *“Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do presente Edital e seus Anexos, sejam omissas ou apresentem irregularidades na composição dos preços ofertados, especialmente quanto à memória de cálculo”*, não se pode deixar de considerar o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, contido no art. 3º da Lei n.º 8.666/93. Nesse sentido, o erro cometido pela representante, *“na informação da memória de cálculo dos insumos de mão de obra, correspondente ao item seguro de vida em grupo, não compromete a execução do contrato e o interesse da*

*administração, não podendo ser considerado como relevante”. O aspecto de maior relevância a ser considerado no caso é que “a licitante dispõe de cobertura securitária para fazer face aos encargos indenizatórios decorrentes de eventual acidente de trabalho de seus empregados, o que se constitui em salvaguarda da administração concernente à responsabilidade subsidiária do contratado”. Ainda quanto ao caso concreto, ressaltou o relator haver “possibilidade de prejuízo à administração, visto que o valor total de R\$ 1.262.460,96 da proposta vencedora representa um dispêndio adicional de mais de 20% para a administração, se comparada com o valor total da proposta apresentada pela representante, de R\$ 1.036.401,21”. Para o relator, “são fatos suficientes para evidenciar o **fumus boni iuris**”. O **periculum in mora** consistiria na “**iminente contratação da empresa vencedora do certame**”. O Plenário, por unanimidade, referendou a cautelar. **Decisão monocrática no TC-007.573/2010-3, rel. Min. Augusto Nardes, 14.04.2010.***

10. Ainda sobre o mesmo tema, vejamos o que o mesmo TCU já decidiu em outra oportunidade sobre eventuais erros em preenchimento de planilhas de preços no acórdão 963/2004- plenário, verbis:

52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. **Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exeqüível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro.**

Ainda que a proposta tivesse falha, esta não deveria ser desclassificada, como bem assentou o referido TCU no precedente já citado:

Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exeqüíveis e compatíveis com os de mercado. (grifamos)

Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o porcentual de zero por cento. Entretanto, avaliando-se a margem

de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exeqüibilidade da proposta. (grifamos)

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exeqüível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes. (grifamos)

Afirmo que a falha pode ser considerada um **erro formal** porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta.

Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais. (grifamos)

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advém da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação. (grifamos)

(...)

No Relatório que acompanha a **Decisão 577/2001 - Plenário**, consta uma boa delineação da questão efetuada pela unidade técnica, sendo que **esta Corte acolheu os pareceres precedentes no sentido aqui defendido:**

"Evidentemente **espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo**. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador." (grifamos)

Dessa forma, concluindo o raciocínio, **entendo que eventuais falhas constantes das planilhas de custos unitários indicativos dos custos de formação de obra terceirizada** devem ser **adequadamente sopesadas de acordo com os objetivos instrumentais dessa planilha**, de forma a **não serem desclassificadas propostas mais vantajosas para a Administração e cujos preços atendam aos requisitos legais."** (grifamos)

11. Por outro lado, penso que no que pertine aos atestados de capacidade técnica apresentados pela recorrida, estes atenderam plenamente ao que requeria o edital.

12. O item a que se refere diz o seguinte:

"10.9 Para Qualificação técnica a) Atestado (s) de Capacidade Técnica, expedido em nome da proponente, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove (m) que a Contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos, documentos estes que comprovem aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Pregão. a1) Deverão ser observadas as seguintes condições e informações na apresentação do (s) Atestado (s): - Nome do Contratado e do Contratante – CNPJ; - Identificação do Objeto do Contrato; - Serviços executados (discriminação e quantidades). b) O (s) atestado (s) ou declaração (ões) de capacidade técnica deve(m) comprovar que a licitante tenha executado contrato com um mínimo de 50% do número de postos de trabalho a serem contratados; c) O (s) atestado (s) de capacidade técnico-operacional deverão referir-se a serviços prestados no âmbito da

atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente da licitante; d) Será aceito o somatório de atestados para comprovar a capacidade técnica e operacional, desde que reste demonstrada a execução concomitante dos contratos; e) Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de a execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior; f) A licitante deverá disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação de legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópias do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços;”

13. Para atendimento ao item 10.9 e suas alíneas, a recorrida apresentou atestados e contratos, que contemplaram:

a) que refere-se a comprovação de serviços de terceirização COMPATÍVEIS e por período não inferior a 3 (três) anos de experiência, e ainda que comprove sem sombras de dúvidas que a recorrida executou contratos que possuíam a capacidade acima de 50% da quantidade a ser contratada no edital.

14. Nesse ponto, penso que os atestados garantem sim a demonstração firme e segura de que, a licitante ora recorrida atende plenamente ao edital. E nesse contexto, apenas para reforçar a argumentação aqui defendida, lembro que não somente o acórdão mencionado pela recorrida, lavrado pelo TCU, lhe dá guarida, como outro anterior aquele já previra tal possibilidade, vez que, o que se busca é verificar a capacidade da licitante em gerir mão de obra e não a sua aptidão relativa a determinadas atividades como pretende a recorrente.

15. Assim, para reforço dessa tese, cito acórdão anterior ao 1443/2014 do TCU, ou seja, o acórdão 1214/2013, que deu supedâneo para a nova decisão aqui colacionada. Naquela decisão, a Corte de contas considerou sobre o tema aqui enfrentado o seguinte:

III.b.2 – Atestados de capacidade técnica

106. Outro ponto de vital importância refere-se à comprovação de que a empresa possui aptidão em realizar o objeto licitado, haja vista as particularidades atuais inerentes à prestação de serviços de natureza continuada.

107. De acordo com o art. 30, inciso II, e § 1º, da Lei nº 8.666/93, a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, deve ser verificada por meio de atestados técnicos, registrados nas entidades profissionais competentes, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

108. Comumente tem sido exigido da licitante que comprove que prestou serviço equivalente a 50% do que se pretende contratar, como forma de verificar a compatibilidade de objetos no que se refere a quantidades.

109. No entanto, há que se perceber que cada contratação requer habilidades específicas, de forma que essa linha de entendimento não pode ser aplicada uniformemente.

110. A qualificação técnica exigida dos licitantes consiste, segundo as palavras de Marçal Justen Filho, no “domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado”. Logo, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. Tal aptidão pode se referir a vários aspectos.

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.

112. As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.

113. Conquanto seja muito provável que as próprias demandas da Administração tenham moldado esse comportamento das empresas, debater o tema ou a aderência do

modelo à concepção ideal da terceirização de serviços não se mostra proveitoso.

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.

115. Destaque-se que a constatação de que a habilidade requerida para a prestação de serviços terceirizados mediante cessão de mão de obra é diferenciada, advém da experiência da Administração na condução desses contratos. Tem-se observado que a maior causa de fracasso na execução dos ajustes é a incapacidade das empresas de manter a prestação dos serviços ao longo do tempo sem falhar no cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias junto aos empregados. Logo, pode-se concluir que a habilidade de gestão de pessoal, nesses casos, relaciona-se mais à saúde financeira das empresas e à capacidade de gerenciar recursos financeiros e custos.

116. Por tudo isso, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica exigidos nas licitações não tem atendido aos pressupostos da Lei 8.666/93 – aptidão para executar os serviços contratados e cumprir com os demais encargos exigidos pela legislação e pelo contrato.

117. Com o propósito de atender aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, entende-se que deve ser requerido, para demonstrar a capacidade técnica para gerir pessoal, um mínimo de 20 (vinte) postos, pouco importando as dimensões dos serviços. Essa exigência presta-se a assegurar que a contratada possui a aptidão mínima para gerenciar contratos de natureza continuada,

com cessão de mão de obra, perante a administração pública, até o limite de quarenta postos. Após esse limite, passaria a ser exigido 50% do total de postos de trabalho objeto da licitação.

118. Note-se que fazer exigências com base na dimensão do objeto, que, aliás, podem permanecer em 50%, por si só não traria o proveito esperado à Administração, pois não se prestaria a demonstrar a necessária capacidade da empresa em gerenciar pessoal. Este raciocínio só é utilizado em contratos pequenos. Em contratos de grande vulto, é perfeitamente possível e razoável se exigir 50% da quantidade de postos e 50% do objeto.

119. A título de exemplo, cabe mencionar o caso concreto da contratação realizada pelo TCU para a prestação de serviços de jardinagem. De acordo com o edital, a licitante vencedora deveria apresentar atestado comprovando a execução de serviço compatível com o pretendido, no percentual de 50% da área de jardins do TCU, que totaliza 61.098 m². O mesmo Edital exigiu que a contratada deveria disponibilizar 13 (treze) empregados para prestar os serviços. Na linha de entendimento ora defendida, foi exigido da licitante que apresentasse atestado comprovando que executou serviços com pelos menos 20 postos de trabalho. Veja-se que não obstante se exigir que a empresa detivesse conhecimentos específicos na execução de serviços de jardinagem, se exigiu também que possuísse uma qualificação mínima na gestão de pessoas.

120. Ademais, é pertinente alertar que, ainda que entendido que o mínimo de 20 postos é o número adequado para comprovar que a empresa tem capacidade em gerenciar pessoas, portanto apta a prestar serviços de natureza continuada, não se trata de determinação, mas tão somente de uma recomendação a ser seguida, haja vista que, a depender das peculiaridades do local onde será realizada a licitação, essa exigência poderá até mesmo impossibilitar a contratação do serviço pretendido.

16. Portanto, não há razão para desclassificar ou inabilitar a proposta vencedora, vez que os argumentos trazidos pela recorrente, em claro confronto com os documentos juntados e comprovados pela recorrida, não são aptos a mudar o rumo do julgamento proferido anteriormente. A administração deve sempre nesse caso verificar a aptidão da empresa para administrar ou gerir mão de obra e não a certas aptidões específicas.

17. Assim sendo, não há que se retificar a decisão adotada por esta pregoeira. Neste contexto, firme nesses argumentos, conheço do recurso impetrado por **VISÃO ADMINISTRAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA**, para no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo na íntegra a decisão que a habilita e classifica a empresa **ASC SERVICE SEGURANÇA LTDA -EPP**, mantendo-a como vencedora do certame, para o **ITEM 01**.

Brasília, 06 de março de 2015

NEUZI DE OLIVEIRA LOPES DA SILVA

Pregoeira

De acordo.

Acolho a decisão da Pregoeira e equipe de apoio, proferida em 06 de março de 2015, tendo por base os fundamentos ali expostos.

Em 06 de março de 2015

RUBENS PORTUGAL BACELLAR

Subsecretário de Planejamento, orçamento e Administração