Processo nº: 3893/2021

Recorrentes:

ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (fls. 2348/2358)

FLEX ADMINISTRADORA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA (fls. 2364/2371)

Assunto: Recurso administrativo interposto em procedimento licitatório.

I – Relatório

Trata-se de procedimento administrativo licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação predial e higienização, portaria, preparo de merenda escolar, copeiragem e recepção, para atender as necessidades das diversas secretarias municipais.

Na ata de julgamento (sessão 1406/2023) às fls. 2281/2286, consta que foi habilitada e declarada vencedora a empresa BOREL EMREENDIMENTOS LTDA.

A empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA às fls. 2348/2358 apresentou recurso tempestivo alegando: a) que não foi apresentada pela empresa vencedora a convenção coletiva de trabalho; b) que não foi cotado o valor de vale-alimentação nem comprovado o fator acidentário previdenciário.

A empresa FLEX ADMINISTRADORA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA às fls. 2348/2371 apresentou recurso tempestivo alegando: a) quebra do princípio da isonomia, existência de elementos no edital que induzem licitantes ao erro; b) não atendimento dos requisitos de qualificação técnica e apresentação de atestados duvidosos; c) inexequibilidade da proposta vencedora sob a alegação de que foi prevista quantidade incorreta de trabalhadores para o posto de porteiro em escala de 12x36.

Ambos os recursos pedem a revisão da decisão da Pregoeira, de forma a desclassificar a proposta da empresa arrematante BOREL EMREENDIMENTOS LTDA.

Às fls. 2383/2394, foi juntado aos autos as contrarrazões da empresa BOREL EMPREENDIMENTOS LTDA.

É o relatório, passo a opinar.

II – Fundamentação de fato e de direito

Inicialmente, cabe destacar que a presente análise se restringe à parte jurídica, não alcançando aspectos puramente técnicos relativos à outra área do conhecimento, sendo assim, o objetivo da presente manifestação jurídica é assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Finalmente, cabe registrar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Dito isto, passamos à análise do caso em tela.

Em relação as razões recursais da empresa **ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA às fls. 2348/2358,** verificamos se tratar de razões meramente protelatórias, uma vez que, ao contrário do que fora afirmado, a empresa vencedora apresentou a respectiva convenção coletiva de trabalho (fls. 2332v./2338), aplicando estritamente à Tabela de Composição de Custo Unitário os valores referentes ao Vale-alimentação, tal como previsto no instrumento coletivo, na cláusula décima segunda (fls. 2333).

Quanto à não comprovação do Fator Acidentário Previdenciário, conforme posicionamento já ratificado por esta Procuradoria às fls. 2256/2269, o licitante é inteiramente responsável pela proposta ofertada ao Poder Público uma vez que o contratado é obrigado a arcar com as consequências das imprecisões na composição dos seus custos, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

> Acórdão TCU nº 963/2004 – Plenário
>
> "(...) 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 exequível e aceita pela Administração, caberá ao

licitante suportar o ônus do seu erro.

(...) Voto do Ministro Relator (...)

6. Sobre a desnecessidade de detalhamento dos itens que compõem os encargos sociais e trabalhistas na planilha de preços utilizada como modelo no edital, penso que a presumida omissão não traz problemas para o órgão contratante, pois, segundo explicado pela unidade técnica, o contratado é obrigado a arcar com as consequências das imprecisões na composição dos seus custos."

Assim como já ponderado anteriormente, quando da análise dos recursos outrora apresentados, entendemos que os valores correspondentes aos encargos são meras estimativas apresentadas pela licitante, de forma que eventuais divergências entre o apresentado e o efetivamente ocorrido devem ser considerados como inerentes aos riscos do negócio, impactando positivamente ou negativamente sobre o lucro da contratada.

Ademais, não consta no edital a exigência de apresentação de documentos comprobatórios do Fator Acidentário Previdenciário, não podendo então, a administração inabilitar a empresa por algo que não fora exigido.

Sendo assim, opinamos pelo IMPROVIMENTO do recurso apresentado, pelas razões já expostas no presente parecer.

Em relação as razões recursais da empresa **FLEX ADMINISTRADORA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA (fls. 2364/2371)** quanto ao primeiro argumento sobre a suposta quebra do princípio da isonomia com a existência de elementos no edital que induzem licitantes ao erro, pontuamos que o momento oportuno para se questionar eventual omissão, dúvidas ou inconformismo já foi superado tendo transcorrido o prazo de impugnação ao edital.

Prevê o edital, em sua cláusula 10.2. que "10.2. Decairá do direito de impugnar o Edital o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes", logo, não é cabível na fase recursal, o questionamento de nenhuma clausula editalícia.

Ainda que seja incabível se discutir cláusula do Edital no presente momento, em respeito ao debate, adentrando no mérito daquilo que foi pontuado pela empresa recorrente, sobre a existência de elementos no edital que induza o licitante ao erro ao precificar a sua proposta, temos que em momento algum, a administração fez constar no edital previsão de que a contratação se referia a posto de trabalho, muito pelo contrário, o edital não deixa dúvidas de que a contratação e o preço ofertado deverá ser formulado considerando o valor individual do empregado.

Em específico quanto ao cargo de porteiro, seja noturno ou diurno, ainda que o edital traga o termo/escrita "posto de trabalho", a sua interpretação e contexto fático, remete claramente ao **local em que o trabalhador deverá cumprir suas atribuições e funções**, como exemplo, em outras palavras: não se ausentar da trabalho até o término da sua jornada (item 9.5.2.13); repassar orientação a quem está assumindo o local de trabalho e anotar em livro próprio todas as ocorrências por ocasião do término da sua jornada (item 9.5.2.4); etc.

O edital não deixa dúvidas de que "posto de trabalho" é o local em que o empregado exercerá o seu labor, e apenas isso. Em momento algum a expressão "posto de trabalho" remete à obrigatoriedade de realizar a proposta tomando tal informação como base.

Quanto à contratação e apresentação de valores, o Anexo 01-B-Lotes, fls. 1258/1259, deixa claro que os valores da proposta deverão observar individualmente que "cada unidade de serviço/mês equivale a **01 (um) empregado trabalhando por mês**, durante o período de 12 (doze) meses [...]". Não se contratou Posto de trabalho em regime de escala de 12x36, e sim, **profissional individual para laborar em regime de escala de 12x36**, vejamos o recorte do edital[1]:

ANEXO 01 - B - LOTES

00020725	PRESTACAO DE SERVICOS DE PORTEIRO NOTURNO (12 X 36) cada unidade serviço/mês equivale a 01 (um) empregado trabalhando por mês, durante o período de 12 (doze) meses. não podendo ultrapassar a quantidade máxima de 11 (onze) empregados trabalhando simultaneamente, ou seja, no presente caso serão 11 (onze) empregados x 12 (doze) meses que é igual a 132 (cento e trinta e dois) serviços. descrição pormenorizada no termo de referência.	SVMÊS	132,00			

[1] Anexo disponível em https://iuna.es.gov.br/arquivos/files/2023/04/arquivo/pp_092023_3_anexo_01_b__lotes_6440146a234b5.pdf

00020726	PRESTACAO DE SERVICOS DE PORTEIRO DIURNO (12 X 36) cada unidade serviço/mês equivale a 01 (um) empregado trabalhando por mês, durante o período de 12 (doze) meses. não podendo ultrapassar a quantidade máxima de 38 (trinta e oito) empregados trabalhando simultaneamente, ou seja, no presente caso serão 38 (trinta e oito) empregados x 12 (doze) meses que é igual a 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) serviços. descrição pormenorizada no termo de referência.	SVMÊS	456,00			

Sendo assim, a alegada dubiedade de interpretação não existe! A empresa que eventualmente tenha mensurado a sua proposta precificando o "posto de trabalho em escala de 12x36", o fez erroneamente, em desacordo com o Edital, que não deixa dúvidas de que o **valor do SV/MÊS corresponde a 01 (um) empregado trabalhando por mês.**

Em relação à planilha de composição de custos unitários, prevê o Edital com toda a clareza possível, que o modelo fornecido é uma SUGESTÃO, e que, por evidente, não existe uma receita de bolo a ser aplicada e seguida por todas as empresas. Cada empresa, na sua individualidade, possui autonomia para prevê seus custos, lucros, insumos e demais encargos correspondentes.

Ainda assim, a composição de custos unitários – *que apenas é exigido da empresa declarada vencedora* –, deverá guardar correspondência com a proposta apresentada na licitação, que tomou como referência o Anexo 01 – B – Lotes.

Nessa esteira, analisando a composição de custo unitário apresentada pela empresa **BOREL EMPREENDIMENTOS LTDA (fls. 2319/2330),** verificamos que o custo da unidade/SV/MÊS de cada item, multiplicado pela quantidade de empregados trabalhando simultaneamente, está regular e confere com o valor da proposta final (fls. 2318v.) e com o detalhamento do que foi exigido no Anexo 01 – B – Lotes, vejamos:

LOTE 01						
ITEM	DESCRIÇÃO	UNID.	QTDE.	MÊS	(R$) UNIT.	(R$) TOTAL
1	Auxiliar de Serviços Gerais - 8h - 20% Insalubridade	SVMÊS	45	12	3.356,11	151.024,95
2	Auxiliar de Serviços Gerais - 8h - 40% Insalubridade	SVMÊS	37	12	3.567,87	132.011,19
3	Auxiliar de Serviços Gerais - 5h - 20% Insalubridade	SVMÊS	8	12	2.295,04	18.360,32
4	Auxiliar de Serviços Gerais - 5h - 40% Insalubridade	SVMÊS	31	12	2.501,21	77.537,51
5	Porteiro Noturno (12x36)	SVMÊS	11	12	3.968,88	43.657,68
6	Porteiro Diurno (12x36)	SVMÊS	38	12	3.784,29	143.803,02
7	Merendeiro - 8h	SVMÊS	13	12	3.322,79	43.196,27
8	Merendeiro - 5h	SVMÊS	36	12	2.492,09	89.715,24
9	Copeiro - 8h	SVMÊS	2	12	3.138,20	6.276,40
10	Recepcionista - 5h	SVMÊS	2	12	2.584,25	5.168,50
11	Recepcionista - 8h	SVMÊS	10	12	3.507,39	35.073,90
				TOTAL MENSAL		R$ 745.824,98
				TOTAL ANUAL		R$ 8.949.899,76

00020725	PRESTACAO DE SERVICOS DE PORTEIRO NOTURNO (12 X 36) cada unidade serviço/mês equivale a 01 (um) empregado trabalhando por mês, durante o período de 12 (doze) meses. não podendo ultrapassar a quantidade máxima de 11 (onze) empregados trabalhando simultaneamente, ou seja, no presente caso serão 11 (onze) empregados x 12 (doze) meses que é igual a 132 (cento e trinta e dois) serviços. descrição pormenorizada no termo de referência.	SVMÊS	132,00			

00020726	PRESTACAO DE SERVICOS DE PORTEIRO DIURNO (12 X 36) cada unidade serviço/mês equivale a 01 (um) empregado trabalhando por mês, durante o período de 12 (doze) meses. não podendo ultrapassar a quantidade máxima de 38 (trinta e oito) empregados trabalhando simultaneamente, ou seja, no presente caso serão 38 (trinta e oito) empregados x 12 (doze) meses que é igual a 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) serviços. descrição pormenorizada no termo de referência.	SVMÊS	456,00			

De igual forma, sendo a alegação de que os valores apresentados não se deram com base no Posto de Trabalho em escala de 12x36, o único fundamento da recorrente para questionar também a inexequibilidade da proposta da empresa classificada, temos que, por tudo que já foi exaustivamente exposto neste parecer e em manifestações anteriores, tal argumento é inverídico e insubsistente, não merecendo prosperar.

Quanto ao argumento de que a empresa vencedora não preencheu os requisitos de qualificação técnica por não comprovar possuir "117 trabalhadores em postos de trabalho por 1 (um) ano", pontuamos que, **NÃO** foi exigido no edital a comprovação de 117 postos de **trabalhos simultâneos**, e sim que a empresa apenas comprovasse "Atividade de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra por período igual ou superior a 1 ano, para 50% (cinquenta por cento) do quantitativo de postos estimados. Estima-se 233 postos" (tabela constante no item 7.6.1.1.2. do Edital).

A respeito do tema, registramos o que estabelece a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) em seu artigo 30:

> 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, bem como da qualificação

2399

de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Para que se obtenha a proposta mais vantajosa é necessária a especificação do produto ou serviço adequado às reais necessidades da Administração e a formulação de exigências de qualificação técnica que não restrinjam a competição e propiciem a obtenção de preços compatíveis com os de mercado, mas que afastem empresas desqualificadas do certame.

Os atestados de capacidade têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.

Convém destacar que a interpretação do artigo 30 no que concerne aos atestados, deve ser cautelosa e primar pela finalidade precípua da exigência, qual seja: a demonstração de que os licitantes possuem condições técnicas para executar o objeto pretendido pela Administração caso venha a sagrar-se vencedor.

Portanto, a apresentação de atestados visa demonstrar que os licitantes já executaram, anteriormente, objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação. A finalidade da norma é clara: resguardar o interesse da Administração - a perfeita execução do objeto da licitação -, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar objeto similar ao licitado.

No presente certame, foi exigido dos licitantes a comprovação de que prestou serviço equivalente a 50% do que se pretende contratar, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano, havendo assim compatibilidade com a quantidade licitada e com o prazo da pretensa avença.

No caso em apreço, a licitante vencedora atendeu às exigências editalícias, comprovando que possui capacidade para gerir mão de obra, relacionando atestados que em quantidade e prazo, atendem ao que foi estritamente requerido para fins de comprovação de qualificação técnica.

Nota-se que em momento algum foi exigida que a comprovação pelo prazo de 1 (um) ano deveria ocorrer de **forma simultânea,** a única exigência era a de que a empresa deveria comprovar já ter prestado serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, por período igual ou superior a 1 ano dos quantitativos mínimos fixados. Como não foi exigida a comprovação de postos de trabalhado simultâneos, não pode a administração promover a inabilitação de uma empresa por algo que não consta no edital.

Ainda 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, **fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.** A mera alegação da recorrente, suscitando dúvidas em relação idoneidade dos atestados de capacidade apresentados pela empresa vencedora, sob o raso argumento de que estes foram firmados por empresas privadas, não é suficiente para coloca-los na condição de duvidosos/inidôneos.

Esclareço que tanto a Lei 8.666/93 (art. 30, II, §1º) quanto o Edital de licitação (item 7.6.1.1.1.1), admite para fins de comprovação de capacidade técnica a apresentação de atestados fornecidos por **pessoa jurídica de direito público ou privado**.

Ademais, exigir a apresentação de atestados acompanhados de notas fiscais dos serviços prestados, como sugerido no recurso, é medida desarrazoada e sem amparo legal, uma vez que a relação de documentos de habilitação constante dos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93 é taxativa[2].

Sendo assim, opinamos pelo IMPROVIMENTO do recurso apresentado, pelas razões já expostas no presente parecer.

III – Conclusão

[2] ACÓRDÃO 2435/2021 - PLENÁRIO, TCU, Relator: RAIMUNDO CARREIRO (disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2435%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 acesso em 30/06/2023).

ACÓRDÃO 1224/2015 - PLENÁRIO, TCU, Relator: ANA ARRAES (disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1224%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 acesso em 30/06/2023).

Diante do exposto, opina-se pelo recebimento do recurso interposto pelas empresas **ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (fls. 2348/2358) e FLEX ADMINISTRADORA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA (fls. 2364/2371)**, mas em relação ao mérito **opina-se pelo INDEFERIMENTO** e pela manutenção da decisão da Pregoeira.

Saliente-se, que a orientação promovida por este Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, não implicando, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor.

É o parecer, s.m.j.

Iúna/ES, 30 de junho de 2023.

JENNIFER MARTINS BONFANTE
PROCURADORA-GERAL DO MUNICÍPIO

210

Iúna/ES, 04 de julho de 2023.

Processo nº: 3893/2021

Detalhamento: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação predial e higienização, portaria, preparo de merenda escolar, copeiragem e recepção.

DECISÃO

Tratam os autos de processo licitatório para Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação predial e higienização, portaria, preparo de merenda escolar, copeiragem e recepção.

A empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, apresentou recurso administrativo, às fls. 2348/2358. Alegando que não foi apresentada pela empresa vencedora a convenção coletiva de trabalho, que não foi cotado o valor de vale alimentação nem comprovado o fator acidentário previdenciário.

A empresa FLEX ADMINISTRADORA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA apresentou recurso às fls. 2348/2371. Alegando a quebra do principio da isonomia, existencia de elementos no edital que induzem licitantes ao erro; não atendimento aos requisitos de qualificação técnica e apresentação de atestados duvidosos; inexequibilidade da proposta vencedora sob a alegação que foi prevista quantidade incorreta de trabalhadores para o posto de porteiro em escala 12x36.

As fls 2383/2394 a empresa BOREL EMPREENDIMENTOS LTDA apresentou as contrarrazões.

Em relação a ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, sobre o questionamento da convenção trabalhista, na analise aos autos fica evidenciado

que a empresa Borel empreendimentos apresentou a respectiva convenção trabalhista, aplicando a tabela de composição de custo unitário os valores referente a vale alimentação, e não sendo exigido no edital apresentação de comprovação de fator acidentário previdenciário. Tendo assim o improvimento do recurso apresentado.

Em relação a FLEX ADMINISTRADORA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, quanto ao primeiro argumento não é cabível questionamento, visto que conforme o edital o prazo para impugnar é até o segundo dia útil a abertura dos envelopes. Em relação aos porteiros, após análise da composição de custo unitário apresentada pela empresa Borel empreendimentos fica verificado que o custo unidade/sv/mês de cada item, multiplicado pela quantidade de empregados trabalhando simultaneamente está regular. E exigir a apresentação de atestados acompanhando notas fiscais de serviços prestados, como sugerido no recurso é medida desarrazoada e sem amparo legal. Sendo assim o improvimento do recurso apresentado.

Desta forma, decido por conhecer o recurso interposto pelas empresas ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA e FLEX ADMINISTRADORA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. E no mérito, negar-lhes provimento.

Encaminhe-se os autos ao Setor de Licitação para prosseguimento do certame.

VINICIO RODRIGUES LOBATO RAIDER
Secretário de Gestão, Planejamento e Finanças