

DECISÃO DO PREGOEIRO

Processo nº 59500.001077/2016-84

Pregão Eletrônico nº 12/2016

Objeto: Serviços de limpeza, conservação, higienização de bens móveis e imóveis na sede da Codevasf em Brasília-DF.

RECORRENTE: REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI - CNPJ nº 08.247.960/0001-62

RECORRIDA: CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA - CNPJ nº 07.123.895/0001-0902

ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO**RELATÓRIO**

A licitante **REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI.**, inscrita sob o CNPJ/MF nº **08247960/0001-62**, impetrou tempestivamente recurso administrativo, com fundamento no art. 26, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, contra a sua própria desclassificação, bem como quanto à aceitação e habilitação da empresa **CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA**, CNPJ nº **07.123.895/0001-0902**.

A recorrente apresentou durante o certame licitatório sua manifestação de intenção de recurso (fls. 917, Vol. V), transcrita a seguir:

Motivo Intenção: *“Embasados na Lei 9784/99, Art.2º, inc.VIII e X, e no Art. 7º do Dec. 5450/05, no Art. 6º do Anexo I do Dec. nº 3.555/00, no Inciso LV do Artigo 5 da Constituição Federal de 1988 e no Art. 4º da Lei 8666/93, manifestamos a intenção de recurso, contra a nossa desclassificação e classificação da empresa CENTRALLIMP, tendo em vista que a mesma não cotou o plano de saúde e a planilha disponibilizada continha o benefício, assim, não houve isonomia que serão demonstrados na peça recursal.”*

Considerando o que consta do Decreto 5450/2005, que regulamenta a modalidade licitatória Pregão Eletrônico:

“Art. 26”. *Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, **manifestar sua intenção de recorrer**, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses. **(grifo nosso)***

E com base no item 12 do Edital e subitens respectivos:

“Qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, após a habilitação do licitante de melhor lance, registrar sua intenção de recurso, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema. Sendo acatada a intenção de recurso pelo Pregoeiro, na fase de “análise de intenção de recurso”, será concedido o prazo de 3 (três) dias

úteis para apresentação das razões de recurso, ficando as demais licitantes, desde logo, intimadas para, querendo, apresentarem contrarrazões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo da recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses (art. 26 do Decreto nº 5.450/2005).”

Verificados os pressupostos recursais, quais sejam: sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação; passamos a análise do pleito.

DAS RAZÕES DO RECURSO

Face o recurso (fls. 918-921, Vol. V) interposto pela empresa **REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI**, inscrita no CNPJ nº 08247960/0001-62, ao resultado do **Pregão Eletrônico nº 12/2016**, em que apesar de oferecer o melhor lance no valor R\$ 1.169.999,9000, foi **considerada inapta por não apresentar proposta de preços com o quantitativo exigido em Edital para o serviço de SERVENTE** que é de 18 funcionários.

Cumprir esclarecer que a empresa fez a proposta com o quantitativo de 15 serventes apenas, sob a justificativa de que o instrumento convocatório informa que os índices foram estabelecidos em função do tipo de área e que o quantitativo foi estimado em razão dessa produtividade **média de referência** (subitem 7.1 do Anexo II – Escopo dos Serviços), posto que, para ela, a previsão normativa não foi taxativa quanto à exigência absoluta do total de serventes, mas apresentou uma mera expectativa do número de funcionários. Para cumprir o contrato utilizaria uma lavadora e secadora automática elétrica, cujo manual está disponível no anexo de proposta do Compras Governamentais pertinente à referida licitante; maquinário que substituiria a mão de obra ausente, proporcionando maior produtividade. Apresentou modelo de editais e contratos que trabalham desta forma, inclusive, a fim de comprovar a viabilidade operacional do que propôs.

Outro ponto questionado por ela se refere aos valores do plano de saúde exigidos na Cláusula Décima Sétima da CCT 2016 do SINDISERVIÇOS que estipula a importância de R\$ 160,00; pois a empresa **CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 07.123.895/0001-09, vencedora do presente certame com o terceiro melhor lance no valor de R\$ 1.216.989,84, apresentou a planilha de custos atribuindo valor zero ao referido item sob a justificativa de que no **Acórdão nº 1248/2009 – TCU – 2ª Câmara**, determina à EPE que:

*“abstenha-se de fixar, no instrumento convocatório, quando de licitação com vistas à contratação de mão-de-obra terceirizada, valores pertinentes a salários ou benefícios (tais como vale-alimentação), bem como de exigir a concessão aos empregados contratados de benefícios adicionais aos legalmente estabelecidos **(tais como planos de saúde)**, por representar interferência indevida na política de pessoal de empresa privada e representar ônus adicional à Administração sem contrapartida de benefício direto (item 7.1.1.1 do Relatório de Avaliação de Gestão nº 175.828)”. **(grifo nosso)***

Em resumo, a Recorrente alega em sua peça recursal que a empresa declarada vencedora deve ser INABILITADA por descumprir norma editalícia e apresentar proposta em desconformidade com o que expressamente determina o Edital, visto que, talvez, outras licitantes tenham cotado o benefício do plano de saúde, assim como ela, por constar da proposta de estimativa de custos da Codevasf. Enquanto requer também que seja tido como procedente os seus argumentos no sentido de REABILITAR a própria proposta.

DAS CONTRARRAZÕES

A empresa **CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA** apresentou contrarrazões (fls. 928-931, Vol. V) às alegações em exame. Em sua defesa a Recorrida, em síntese, afirma que:

- [...]
- 1) *“O Princípio de que o Pregoeiro deve analisar as propostas, segundo as NECESSIDADES do Edital e do objeto da licitação (princípio da razoabilidade), NÃO PODEM GERAR UMA LIBERTINAGEM JURÍDICA, isto é, criar-se uma REGRA DE QUE PODE O PREGOEIRO MUDAR AS DETERMINAÇÕES DO EDITAL, ACEITANDO PROPOSTAS COM MENOS POSTOS DO QUE O EFETIVAMENTE EXIGIDO (QUANTIDADE OBJETIVAMENTE DETERMINADA). Note que, caso a recorrente tivesse alguma dúvida quanto a este quantitativo, DEVERIA ter atacado o trecho ainda no momento propício, na impugnação ao Edital, mas nunca, após disputa de lances, tentar alterar o MODO DE INTERPRETAÇÃO OBJETIVO DO EDITAL, para benefício próprio”.*

[...]

 - 2) *“Não há qualquer ventilar de “relativismo” no Edital. O inciso é claro: há uma QUANTIDADE certa e inafastável de mão-de-obra, sem qualquer ventilar de “interpretação” interessada pelos participantes do certame, sob pena de se criar uma “proposta mutável”, ou seja, documentação base para a formação dos lances, mas que, APÓS VITÓRIA, poderia ser ALTERADA pelo vencedor, pondo abaixo outro princípio essencial, o da isonomia entre os participantes.”*
 - 3) *“Justo por isto, NÃO HÁ O TAL CRITÉRIO ESTIMATIVO, como imaginado pelo recorrente. E mais: caso houvesse, o pregão seria posto abaixo, porque é fundamental a OBJETIVIDADE das exigências, evitando-se, com isto, uma criteriologia incerta em processo licitatório.”*

[...]

 - 4) *“Em suma, a recorrente não apresentou o quantitativo ABSOLUTAMENTE exigido no Edital, nem discutiu o teor desta exigência tempestivamente, na impugnação ao texto editalício.”*
 - 5) *“A recorrida, com justificativa jurisprudencial, deixou de apresentar plano de saúde, sem, com isto, alterar sua proposta ou ter gerado algum ônus, na disputa de lances (que, naquele momento, não contava com especificação do modo como as empresas chegaram a seus preços globais para lances).”*

[...]

 - 6) *“RESSALTEMOS QUE, caso fosse aberta a esdrúxula possibilidade de se sanar o problema, permitindo que a recorrente ARRUMASSE a sua proposta, necessariamente o valor desta TERIA QUE SER MAJORADO, pois aumentaria o número e funcionários de sua proposta!”*

[...]

- 7) *“Observemos, então, que também cai por terra a tentativa retórica de se pensar em “dois pesos e em duas medidas”. Como dito no recurso, a suposta “omissão”, na proposta da recorrida, refere-se a um objeto (plano de saúde) que o Tribunal de Contas da União, em decisão tranquila, considera INEXIGÍVEL, para fins de formação de proposta, pois não está presente expressamente com elemento de formação de lance na lei. 8.666 de 1993.”*
[...]
- 8) *“ACÓRDÃO TCU Nº 3.340-17/2011 – 1ª CÂMARA Acórdão: (...) 9.8.2. determinar à CMB que: (...) 9.8.2.5. abstenha-se de estipular em instrumento convocatório, como condições de habilitação em licitações, a comprovação da existência de vínculo empregatício prévio entre interessados no certame e seus prepostos, a fixação prévia de valor remuneratório mínimo e a imposição de concessão, pela contratada, de benefícios adicionais não exigíveis para a categoria profissional, por caracterizarem restrição à competitividade no certame, com infração ao previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e inobservância do disposto no art. 40, inciso X, da mesma lei, quanto à vedação de fixação de preços mínimos na licitação;”*
- 9) *“Sendo assim, a exigência de plano de saúde é RELATIVA para a formação da proposta, na efetiva disputa de lances, irrelevante, portanto, sua ausência inicial, dès que, após análise na execução, sejam atendidas todas as exigências indispensáveis para o bom cumprimento do contrato.”*
- 10) *“Enquanto que o erro de exposição da quantidade de postos, exatamente como no Edital, gera preço SUPERIOR ao determinado estritamente como escorrito pelo texto e cuja correção geraria proposta superior ao já apresentado pela empresa.”*
- 11) *“Pelo exposto, requer que o recurso apresentado pela empresa REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI seja julgado como improcedente, mantendo, como vencedora, a empresa recorrida, CENTRALLIMP.”*

FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, cabe ressaltar que a análise do pregoeiro deve sempre se fundamentar no princípio basilar do julgamento objetivo da proposta e das condições estabelecidas no edital, não cabendo margem de discricionariedade para avaliar condições não previstas no instrumento convocatório.

O princípio do julgamento objetivo está consignado nos Arts. 44 e 45 da Lei nº 8.666/93:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

[...]

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Por sua vez, Zanella di Pietro, explicando este princípio, afirma que, *“Quanto ao julgamento objetivo, que é decorrência também do princípio da legalidade, está assente seu significado: o julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital.”*

É de conhecimento público que os requisitos de aceitação e habilitação na licitação são definidos pelo edital regulador do certame.

Desta feita, instada a se manifestar sobre a proposta da empresa **REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI**, a área técnica (AA/GSA/USA) concluiu que **a documentação não atendia as especificações técnicas do Edital** (fls. 622-641, Vol. III), estritamente quanto aos itens 7 e 8 do Anexo II – Escopo dos Serviços, que estabelece o quantitativo de pessoal necessário à execução dos serviços. **Por este motivo, a proposta da licitante foi desclassificada.**

Quando da análise da segunda melhor proposta – **SOLLO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, a área técnica foi novamente questionada a respeito da obrigatoriedade de se incluir na planilha de custos os valores alusivos ao plano de saúde, dado que a licitante não considerou o benefício, atribuindo-lhe valor zero em sua proposta. Em resposta, a AA/GSA/USA considerou a planilha de custos da Codevasf como uma referência de preços, apenas sugerindo que se observasse a cláusula referente ao plano de saúde definida na respectiva Convenção Coletiva de Trabalho. Caso o pregoeiro entendesse necessária análise do ponto de vista jurídico, encaminhasse a questão para a assessoria jurídica da Codevasf (fls-642-648, Vol. III). Contudo, antes que fosse esclarecido este ponto controverso, a licitante pediu a própria desclassificação, após as devidas diligências feitas pelo pregoeiro, para sanar erros quanto ao preenchimento da planilha de custos; ao corrigir as irregularidades apontadas a proposta ultrapassou o valor do lance ofertado inicialmente, conforme Ata do Pregão disponível no link:

<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>.

Na oportunidade, frisa-se que após aceita pelo pregoeiro a intenção de recurso (fl. 916, Vol. V) da SOLLO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, ela não apresentou nenhum recurso administrativo.

Devido o tema ser sido suscitado durante a sessão do Pregão e não ter resposta concreta da área técnica, o assunto foi submetido à apreciação da PR/AJ, porquanto a empresa com o terceiro melhor lance - **CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA** apresentou a planilha de custos, também, atribuindo valor zero ao item do plano de saúde, sob a justificativa de que a inclusão do benefício seria equivocada, não sendo obrigatório o pagamento. A empresa se valeu do **Acórdão nº 1248/2009 – TCU – 2ª Câmara**, já aqui mencionado. O pregoeiro solicitou apoio à PR/AJ para consolidar um entendimento firme, claro e correto do fato, antes de aceitar ou recusar a proposta da licitante (fls. 649-669, Vol. III).

Após diligência junto à assessoria jurídica, foi-nos orientado a não desclassificar a licitante por não cotar tal benefício, pois não haveria a obrigatoriedade da Administração Pública contemplar o valor referente ao plano de saúde em suas planilhas, uma vez que elas devem conter apenas os custos mínimos da contratação, que garantam a exequibilidade dos serviços a serem prestados.

No **Parecer Jurídico nº 508/2016** (fls. 670-671, Vol. III), a PR/AJ coaduna *‘com o entendimento consolidado no âmbito da AGU e do TCU (Acórdão nº 1248/20119), para considerar ilegal, por afrontar o art. 611 da CLT, a estipulação em Convenção Coletiva de Trabalho do custeio de plano de saúde com oneração exclusiva*

da Administração Pública tomadora do serviço, e beneficiando apenas à categoria de empregados terceirizados desta’.

Depois de apresentado o recurso da Recorrente, o pregoeiro encaminhou uma cópia à área técnica e solicitou novo parecer quanto aos assuntos em pauta (fls. 922-926, Vol. V), a qual manteve o seu entendimento anterior (fls. 927, Vol. V), e acrescentou como embasamento para manter a desclassificação da **REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI** o que contém o **Art. 22 da Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008 – MPOG** que prediz:

“Quando permitido no edital, e de acordo com as regras previstas nesta Instrução Normativa, os licitantes poderão apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida no ato convocatório como referência, desde que não alterem o objeto da contratação, não contrariem dispositivos legais vigentes e apresentem justificativa, devendo comprová-las por meio de provas objetivas (...)”. **(grifo nosso)**

Reafirma que no Edital nº 12/2016 não há previsão/nem permissão de redução ou aumento do quantitativo de pessoal, relativo à produtividade. Por isso, considera improcedente o recurso interposto pela licitante. Quanto à matéria referente à cotação de plano de saúde, a área técnica se amparou no Parecer jurídico já aqui mencionado.

Por todo o exposto, a empresa **CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA** foi considerada a vencedora do presente certame com o terceiro melhor lance no valor de R\$ 1.216.989,84.

DA DECISÃO

Destarte, amparado pelos pareceres técnicos e jurídicos exarados pelas devidas áreas da Codevasf, nego provimento no mérito ao recurso impetrado e, conseqüentemente, mantenho o resultado final da licitação, quanto à **desclassificação da empresa REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI e adjudicação para a empresa CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA**

Assim submeto a decisão à autoridade competente, conforme inciso VII, art. 11, do Decreto 5.450/2005.

À consideração superior.

Brasília/DF, 09 de novembro de 2016.

CLEIDE COSTA DE SOUZA

Pregoeiro Oficial

Decisão 1405 de 30/09/2016

Pregão 12/2016 – Decisão 1436 de 06/10/2016