

DESPACHO GERAD n.º 100/2019

À Supad, em 17/06/2019,

1. Em análise aos documentos de habilitação e a proposta apresentados pela Licitante **WR COMERCIAL DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA**, apontamos que:
  - 1.1. Os documentos para qualificação técnico-operacional são aqueles descritos no item 11.4.4 do Edital:
    - a) **Da comprovação da experiência mínima de 03 (três) anos na prestação de serviços terceirizados (alínea “a”, subalínea “a.1”):** a licitante apresentou 06 (seis) atestados de capacidade técnica (940 a 942), comprovando a experiência mínima de 03 (três) anos na prestação de serviços terceirizados, conforme estabelece o edital e seus anexos.
    - b) **Da comprovação dos quantitativos de metragem quadrada referente aos serviços de limpeza e conservação (alínea “b”, subalínea “b.1”):** a licitante, para comprovar metragem quadrada referente aos serviços de limpeza e conservação, apresentou os seguintes atestados e/ou contratos (fls. 940 a 968):
      - I. Atestado de Capacidade Técnica e apresentação de Contrato referente ao Contrato nº 02/2012, celebrado com o Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran/DF);
      - II. Atestado de Capacidade Técnica e apresentação de Contrato referente ao Contrato nº 09/2015, celebrado com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
      - III. Atestado de Capacidade Técnica e apresentação de Contrato referente ao Contrato nº 18/2016, celebrado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);
      - b.a) Com o somatório dos atestados, observamos que foi comprovado as seguintes metragens:
        - I. Área Interna: 105.775,72 m<sup>2</sup>;
        - II. Área Externa: 470.889,81 m<sup>2</sup>; e
        - III. Esquadrias internas e externas: 21.949,55 m<sup>2</sup>.
      - b.b) Dessa forma, após as análises dos atestados e dos contratos, conclui-se que a licitante cumpre com o estabelecido neste item de habilitação técnica, visto que comprovou, por meio de contratos, as metragens quadradas estabelecidas.
    - c) **Da comprovação dos quantitativos de postos de encarregado geral, jardinagem, auxiliares de serviços gerais, garçom, copeira e recepcionistas (alínea “b”, subalínea “b.2”):** a licitante, para comprovar tais postos, apresentou os seguintes atestados e/ou contratos (fls. 940 a 986):
      - I. Atestado de Capacidade Técnica e apresentação de Contrato referente ao Contrato nº 18/2016, celebrado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);
      - II. Atestado de Capacidade Técnica e apresentação de Contrato referente ao Contrato nº 29/2015, celebrado com o Ministério da Meio Ambiente (MMA);
      - III. Atestado de Capacidade Técnica e apresentação de Contrato referente ao Contrato nº 98/2011, celebrado com a Presidência da República;
      - IV. Atestado de Capacidade Técnica e apresentação de Contrato referente ao Contrato nº 66/2016, celebrado com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE);

c.a) Com o somatório dos atestados, observamos que foram comprovados os seguintes postos:

- I. Encarregado: 02 postos;
- II. Jardineiro: 06 postos;
- III. Auxiliares de serviços gerais: 13;
- IV. Garçom: 31 postos.
- V. Copeira: 17 postos;
- VI. Recepcionistas: 180 postos;

c.b) Dessa forma, após as análises dos atestados, nos contratos e Editais, conclui-se que a licitante cumpre com o estabelecido neste item de habilitação técnica.

d) **Da comprovação da capacidade técnica para os serviços de jardinagem e paisagismo: (alínea “c”):** a Licitante apresentou a Certidão de registro de pessoa jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (fls. 942 a 943), conforme estabelecido neste item de habilitação. A licitante apresentou a declaração (fl. 920) de que disporá de engenheiro agrônomo e de recursos humanos necessários à execução dos serviços. Dessa forma, considera-se que a licitante cumpriu com o estabelecido neste item, pois comprovou a capacidade técnica para a execução dos serviços de jardinagem e paisagismo na forma estabelecida pelo edital.

e) **Da declaração de que instalará escritório (alínea “d”):** a Licitante declarou (fl. 920) que possui escritório no Distrito Federal. Dessa forma, cumpriu com o requisito estabelecido.

f) **Da declaração de vistoria (alínea “e”):** a Licitante apresentou a declaração (fl. 920) na qual expõe sua opção por não realizar a vistoria e que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza do trabalho. Dessa forma, cumpriu com o requisito estabelecido.

2. Após a análise da documentação de qualificação técnica, analisamos a planilha de custos, realizando diligências com a Licitante para o ajuste de erros materiais na proposta sem alterar o preço global ofertado, porém observamos que a Licitante alterou, em sua planilha de custos para formação do preço para os serviços de limpeza e conservação, a produtividade das áreas internas de piso frio e piso acarpetados estabelecidas no Edital e seus anexos.

2.1. O termo de referência, anexo do Edital, estabelecia para as áreas de piso frio e acarpetados a produtividade por servente de 800 m<sup>2</sup>, bem como consta a justificativa para a sua adoção, conforme itens 6.3 e 6.4 do Termo de referência. Contudo, a licitante apresentou, em sua planilha de custos para a formação dos preços para os serviços de limpeza e conservação, produtividade superior ao estabelecido em Edital, ou seja, 1.000 m<sup>2</sup> para pisos frios e acarpetados. Diante da alteração, realizamos diligência (fls. 997 a 1007) com a licitante para que fosse ajustado, porém, conforme a licitante, o ajuste não era possível.

2.2. Em observância ao Edital, conclui-se que não há a permissão aos licitantes para a alteração das produtividades definidas e, em análise à legislação e jurisprudência dos Tribunais, observa-se que a alteração, tão somente, é permitida quando o órgão licitante estabelece, de forma expressa no edital, essa prerrogativa aos participantes da licitação.

2.3. Diante disso, citamos alguns acórdãos e decisões judicial, a fim de demonstrar a necessidade de permissão expressa em Edital para a alteração da produtividade estabelecida pelo órgão ou entidade da administração pública:

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 012.718/2013-0

Natureza: Representação.

Unidade: Hospital das Forças Armadas – HFA.

Representante: Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. (CNPJ 00.339.291/0001-47).

Advogados: Nerylton Thiago Lopes Pereira (OAB/DF 24.749), Willington Raminez Barreto (OAB/DF 37.262), Manuel Luis da Rocha Neto (OAB/CE 7.479), Karine Farias Castro (OAB/CE 14.210) e outros (peça 46).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO REALIZADO PELO HFA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA HABILITAÇÃO E NA DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTES. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. SUSPENSÃO CAUTELAR. OITIVA. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR. NOVAS OITIVAS E DILIGÊNCIAS. CONFIRMAÇÃO DE IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA INVALIDAÇÃO DE HABILITAÇÃO INDEVIDAMENTE REALIZADA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.  
Voto

Trata-se de representação da empresa Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda. sobre possíveis irregularidades no pregão eletrônico 37/2012, cujo objeto é a contratação de serviços de limpeza especializada nas instalações do Hospital das Forças Armadas – HFA em Brasília/DF.

2. A representante apontou uma série de possíveis irregularidades, elencadas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições de Logística – Selog em sua instrução, transcrita no relatório precedente, dentre as quais se destacam os atos que teriam levado à desclassificação de sua proposta, inicialmente a mais vantajosa, e à habilitação da empresa Gestor Serviços Empresariais Ltda., licitante declarada vencedora.

3. Por meio do acórdão 2.082/2013-Plenário, este Tribunal decidiu conhecer da representação, manter a suspensão cautelar previamente adotada e realizar oitiva do HFA e da empresa Gestor, para manifestarem-se, caso desejassem, acerca das irregularidades tratadas no processo. Além disso, autorizou a Selog a proceder às inspeções e diligências que se mostrassem necessárias à elucidação dos fatos.

4. Tanto o HFA quanto a Gestor apresentaram esclarecimentos. Após examiná-los minuciosamente, a unidade técnica concluiu pela procedência parcial da representação, eis que algumas irregularidades na condução da licitação se confirmaram, e propôs, em síntese, seja determinada a anulação do pregão contestado e dada ciência ao HFA das impropriedades detectadas.

5. No essencial, concordo com as conclusões da Selog.

6. A desclassificação da Juiz de Fora foi acertada, pois adotou índice de produtividade superior ao previsto no edital. Isso só seria admissível se houvesse previsão explícita no instrumento convocatório, conforme se extrai do disposto na instrução normativa 2/2008, da SLTI/MPOG, que normatiza as contratações no âmbito do Poder Executivo federal:

“Art. 21. As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva, em conformidade com o instrumento convocatório, devendo conter todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso: (...)

IV - produtividade adotada, e se esta for diferente daquela utilizada pela Administração

como referência, mas admitida pelo instrumento convocatório, a respectiva comprovação de exequibilidade;

Art. 22. 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 justificativas, devendo comprová-las por meio de provas objetivas, tais como:

(...)” (destaques acrescidos)

7. A alegação da empresa de que as produtividades indicadas no edital eram apenas referenciais não merece, portanto, prosperar. Ademais, trata-se de alteração fundamental na formulação da proposta comercial, pois impacta o dimensionamento da equipe a ser alocada aos trabalhos. Não corresponde a pequenas diferenças na composição do preço final que pudessem ser sanadas por meio de diligências e ajustes de planilha sem alteração do preço global ofertado.

8. Já a empresa Gestor não logrou comprovar a habilitação técnica exigida. A alegação de que o edital não exigiu comprovação específica em área hospitalar foi devidamente rechaçada pela Selog.

[...]

15. Deixo de acolher, por esse motivo, a proposta da unidade técnica de se determinar a anulação da licitação.

16. Considero, ainda, desnecessária a determinação sugerida de que se exija, numa futura licitação, comprovação de capacidade técnica em limpeza hospitalar, por entender que o edital em exame já continha essa exigência, mesmo que o HFA tenha alegado, ao prestar seus esclarecimentos, não ser esse um serviço distinto da limpeza comum.

17. Também entendo dispensável dar ciência àquela instituição hospitalar das impropriedades constatadas na condução do certame. O envio de cópia completa da deliberação que vier a ser proferida pelo TCU é suficiente para que se dê conhecimento das falhas tratadas nestes autos.

18. Por fim, registro que o contrato anterior de limpeza do HFA foi prorrogado, de modo a manter o hospital provido dos serviços de limpeza, imprescindíveis ao seu funcionamento.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de abril de 2014.

ANA ARRAES

Relatora

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0002334-85.2013.4.01.0000/DF (d)

Processo Orig.: 0000392-03.2013.4.01.3400

RELATORA : DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA

AGRAVANTE : PLANALTO SERVICE LTDA

ADVOGADO : NERYLTON THIAGO LOPES PEREIRA

ADVOGADO : WILLINGTON RAMINEZ BARRETO

AGRAVADO : REAL DP SERVICOS GERAIS LTDA

ADVOGADO : GLAICON CORTES BARBOSA

DECISÃO

Cuida-se de agravo de instrumento interposto pela empresa Planalto Service Ltda. em face de decisão proferida pelo Juízo da 21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, nos autos do mandado de segurança nº 00392-03.2013.4.01.3400, reconsiderou decisão anterior e determinou a convocação da empresa REAL DP Serviços Gerais Ltda. para prosseguir no Pregão nº 44/2012 do Ministério da Saúde.

Afirma a agravante, em síntese:

"O Ministério da Saúde, deflagrou licitação na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO (Edital nº 44/2012), do tipo menor preço POR ITEM, objetivando a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza, conservação e jardinagem.

No dia 14 de dezembro de 2012, teve início a fase competitiva do Pregão Eletrônico com o recebimento das propostas.

O Pregoeiro após a fase de lance, declarou a empresa REAL DP SERVICOS GERAIS LTDA vencedora do Certame. As empresas Planalto Service Ltda, doravante designada de Agravante, e a empresa FORTALEZA - SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA - EPP, manifestaram intenção de recurso contra a aceitação da proposta da empresa REAL DP.

A Agravante manifestou a sua contrariedade em relação à alteração da produtividade fixada no instrumento convocatório e diversos erros incorridos na proposta da Agravada:

"(...)

... a proposta apresentada pela empresa suposta vencedora do certame não contempla todos os requisitos para atendimento ao edital, em especial a justificativa inadequada para o aumento da produtividade e conseqüentemente a redução de pessoal que não é suficiente para a realização dos serviços bom como os equipamentos também insuficientes. Não atendeu ao item 5.7 do edital e item 3.1 do TR.

Nas razões recursais, a Agravante demonstrou de forma cabal que o quantitativo de serventes que consta na proposta da empresa Real DP não seriam suficientes para execução dos serviços, na medida em que a redução da quantidade de servente para execução do contrato era na

ordem de 204,54% (duzentos e quatro vírgula cinquenta e quatro por cento).

Demonstrou, ainda, que a alteração na produtividade, por conseqüente redução no quantitativo de serventes que executarão os serviços, implica em violação à isonomia e ao instrumento convocatório, pois todas as empresas que concorreram ao certame utilizaram na sua proposta o quantitativo (produtividade) fixado no instrumento convocatório.

Por fim, apontou, ainda, diversos erros na proposta da Agravada, sendo que tais erros afrontam as determinações do Edital.

O Pregoeiro, verificando a pertinência as razões recursais, deu provimento ao recurso.

"(...)

Dessa forma, a empresa Planalto Service Ltda, ora Agravante, foi DECLARADA VENCEDORA do Pregão por ter ofertado a melhor proposta à Administração Pública.

A Agravada, descontente com a sua desclassificação da licitação, impetrou mandado de segurança, impugnando a decisão do Pregoeiro, sustentando que a licitação deve ser julgada com base no menor preço. Assim, pouco importa a quantidade de serventes que serão colocados à disposição da Administração Pública."

Relata que decisão prolatada no plantão judicial indeferiu a medida liminar ao argumento de que "deve coexistir correlação entre a produtividade apresentada pela licitante e aquela estabelecida no edital, do que, em princípio, não se desincumbiu a empresa postulante."

No entanto, após a redistribuição do processo, a impetrante/gravada formulou pedido de reconsideração que restou acatado pelo juízo a quo ao argumento de que a REAL DP

Serviços Gerais Ltda. apresentou proposta mais vantajosa para a Administração, com valor em torno de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) mais barato:" a desclassificação da proposta da impetrante, no caso, representaria excessivo apego ao formalismo, em detrimento do interesse maior da Administração e dos princípios que regem o procedimento licitatório, entre os quais se sobressai o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. "

Sustenta a agravante que a agravada alterou de forma desproporcional a produtividade fixada no edital com a redução do número de trabalhadores necessários para a execução dos serviços. A alteração teria sido da ordem de 204,54% (duzentos e quatro vírgula cinqüenta e quatro por cento).

Requer, ao fim, a antecipação da tutelar recursal com a reforma da decisão agravada e a determinação de prosseguimento do certame confirmando-se a agravante como vitoriosa.

É o relatório do essencial.

Decido.

A decisão agravada merece reforma.

A leitura dos documentos acostados aos autos revela, em síntese, que o valor menor da proposta apresentada pela agravada Real DP Serviços Gerais Ltda. decorreu da redução de mais da metade no número de trabalhadores fixados no edital.

O Edital estabeleceu, em seu Anexo II que serão necessários 218 trabalhadores para realizar os serviços de limpeza e conservação contratados, reportando-se à Instrução Normativa nº 2/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - IN nº 02/2008/MPOG que dispõe:

"INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, de 30 de abril de 2008.

(...)

Art. 42. Deverão constar do Projeto Básico na contratação de serviços de limpeza e conservação, além dos demais requisitos dispostos nesta IN:

(...)

II - produtividade mínima a ser considerada para cada categoria profissional envolvida, expressa em termos de área física por jornada de trabalho ou relação serventes por encarregado;

(...)

Art. 44. Nas condições usuais, serão adotados índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, não inferiores a:

I - áreas internas: 600m<sup>2</sup>;

II - áreas externas: 1200m<sup>2</sup>;

III - esquadrias externas, na face interna ou externa: 220m<sup>2</sup>, observada a periodicidade prevista no Projeto Básico;

IV - fachadas envidraçadas, nos casos previstos no subitem 4.9.: 110m<sup>2</sup>, observada a periodicidade prevista no projeto básico; e

V - áreas hospitalares e assemelhadas: 330m<sup>2</sup>."

A agravada, ao invés de utilizar como parâmetro a produtividade fixada no Edital - de 600m<sup>2</sup> por servente na área interna e 1.200 m<sup>2</sup> para área externa - utilizou em sua proposta 1.350 m<sup>2</sup> para a área interna e 2.500 m<sup>2</sup> para área externa.

Em suas contrarrazões ao recurso administrativo a agravada afirma que o órgão licitante está contratando serviço de limpeza e não quantidade de serventes para executá-lo e ampara a grande produtividade que alegou conseguir pela utilização de máquinas.

Todavia, a própria Administração, na decisão que proferiu ao apreciar o recurso administrativo interposto pela agravante aponta a impossibilidade de alteração da produtividade na forma como feito pela Real DP. Confira-se:

"(...)

... destacamos o art. 22 da IN nº 02/2008:

'Art. 22. 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...

(...)

Conforme se pode inferir da leitura do dispositivo acima, a produtividade poderá ser diferente daquela estabelecida, desde que haja previsão expressa no edital.

O edital do Pregão nº 44/2012, lei que rege o pregão nº 44/2012, não evidencia essa prerrogativa, logo, nenhum licitante pode ofertar produtividade mínima diferente da estabelecida em seu corpo ou seus anexos, como ocorreu com a proposta da empresa recorrida, sob pena de ferir o Princípio da Legalidade retro mencionado.

(...)

**Por todo o exposto, vislumbra-se que assiste razão à recorrente no que tange à impossibilidade da alteração da produtividade, conforme apresentada pela proposta vencedora, e à ausência de cotação dos adicionais de insalubridade, razão pela qual damos PROVIMENTO ao recurso apresentado, reformando a decisão anterior e decidindo pela DESCLASSIFICAÇÃO da proposta da empresa REAL DF SERVIÇOS GERAIS LTDA."(grifos no original)**

Assim, em que pesem os fundamentos da decisão impugnada, no sentido de que a proposta da empresa agravada representa economia de cerca de R\$ (um milhão de reais), observo que tal economia se revela inócua se a proposta se mostra: **a) irregular, na medida em que altera o critério de produtividade sem autorização do edital** e b) possivelmente inexecutável ao mais que dobrar a produtividade prevista em instrução normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com base em desempenho hipotético de equipamentos de limpeza.

Nesse contexto, considero que a agravante ofertou a menor proposta de preço a Administração Pública quando se adota a produtividade (quantidade de trabalhadores por m<sup>2</sup>) estabelecida no instrumento convocatório.

Correta a Administração ao declará-la vencedora.

Em face do exposto, defiro a antecipação de tutela postulada para reformar a decisão agravada e manter a desclassificação da empresa Real DP Serviços Gerais Ltda. com a consequente caracterização da agravante, Planalto Service Ltda., como vencedora do certame - Pregão Eletrônico (Edital nº 44/2012) do Ministério da Saúde.

Comunique-se, com urgência, o inteiro teor desta decisão ao Juízo a quo, para os fins devidos, sem necessidade de informações (via e-mail/fax)

Intimem-se as agravadas para, querendo, responder ao recurso no prazo legal.

Brasília, 17 de janeiro de 2013.

DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA

3. Dessa forma, mediante as análises explanadas acima, concluímos que a Licitante apresentou proposta em desconformidade com o estabelecido na licitação, pois alterou a produtividade de



## FOLHA DE DESPACHO

1. Documento/Origem: SUPAD		
2. N.º/Ano 21200.001555/2018-20	3. Folha	4. Rubrica

áreas internas sem autorização do Edital e seus anexos. Assim, sugere-se sua desclassificação do certame, conforme previsto no item 10.3 e subitens do Edital.

Jhonatas Vieira de Sousa  
Gerência de Apoio Administrativo  
Analista Administrador

PHELIPPE KAUA DOS SANTOS MAIA  
Gerência de Apoio Administrativo  
Gerente

À CPL, em /06/2019,

Conforme Despacho Gerad nº 100/2019, para prosseguimento dos procedimentos licitatórios.

Tânia Fernanda de Luna Magnago  
Superintendência de Administração  
Superintendente