

JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. – EPP E A LICITANTE GOLDEN SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA., BEM COMO CONTRARRAZÕES INTERPOSTA PELAS LICITANTES RCA SERVIÇOS DE LIMPEZA AMBIENTAL LTDA. E GOLDEN SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA., AO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2021 - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 354/2021 SAAE, DESTINADO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL, PELO TIPO MENOR PREÇO.

Inicialmente foi constatado que os reclamos apresentados chegaram aos autos a bom tempo, atendendo o estabelecido no item 8.25 do edital, conforme demonstra o documento de fls. 1304 verso (manifestação imediata e motivada), documento de fls. 1314/1322 e 1324/1360 (e-mail com as razões do recurso) e documento de fls. 1369/1377 e 1380/1400 (e-mail com as cntrrazões aos recursos), motivo pelo qual são conhecidos por esta Pregoeira.

Passando-se a análise das razões de recurso:

A **BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. – EPP.**, (fls.1314/1322), alega que “cumpriu todos os requisitos necessários à sua habilitação”, que a “exigência de se observar o valor estimado e não do valor arrematado é excessiva e merece ser revista”, relativamente ao estabelecido no item 9.4 do edital (capital social registrado ou patrimônio líquido não inferior a 8% (oito por cento) do valor estimado para 12 (doze) meses; requerendo que a decisão que de inabilitação/desclassificação seja reformada ou que os autos subam para superior apreciação.

A licitante **GOLDEN SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA.**, (fls. 1324/1360), alega, em apertada síntese, que esta Adminsitração se desvinculou do instrumento convocatórios ao declarar vencedora do certame a licitante RCA SERVIÇOS DE LIMPEZA AMBIENTAL LTDA., visto que esta deixou de preencher os requisitos editalícios quanto ao quantitativo de postos de trabalho; requerendo o reconhecimento a proposta vencedora como ilegal e que por consequência seja desclassificada ou que os autos subam para superior apreciação.

Passando-se a análise das contrarrazões:

A **RCA SERVIÇOS DE LIMPEZA AMBIENTAL LTDA.**, (fls.1368/1377 e 1396/1400), afirma em contrarrazões ao recurso administrativo apresentado pela a empresa GOLDEN SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA. (fls.1368/1377), que a empresa Recorrente (GOLDEN) tentou, em seus memoriais, criar erro e vícios na planilha apresentada pela RCA SERVIÇOS DE LIMPEZA AMBIENTAL LTDA., apenas no intuito de tumultuar o certame licitatório; que em sua proposta não existe quaisquer vícios; que em nenhum dos componentes do edital foi exigido número específico de postos de trabalho, que no termo de referência em seu item 2.1, o SAAE orientou, em negrito e caixa alta, que “sugere-se” a quantidade ideal de postos de trabalho; em contrarrazões ao recurso administrativo apresentado pela a empresa BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. – EPP (fls. 1396/1400) afirma que “...não há o que se falar de excessi de rigor, quando mesm tendo oportunidade para tanto, não impugnou, nem apresentou questionamentos ao edital, convenientemente vinda a entender “injusta” uma condição adotada amplamente pela Administração Pública, somente quando veio a ser desclassificada por sua imperícia”; requerendo o indeferimento dos pedidos da GOLDEN SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA. E da BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. – EPP ou que os autos subam para superior apreciação.

A **GOLDEN SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA.**, (fls.1378/1400), afirma em

contrarrazões ao recurso administrativo apresentado pela a empresa BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – EPP, que a Recorrida (BSR) não preencheu os requisitos editalícios e que atribuiu em suas razões interpretação divergente do item 9.4 do edital; requerendo a manutenção da decisão que afastou a licitante BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – EPP do certame.

De pronto, é importante destacar que os atos praticados por esta Autarquia em seus procedimentos licitatórios, obrigatoriamente, são pautados pelos princípios da isonomia e da legalidade, em consonância com o disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Os recursos administrativos são um corolário do Estado de Direito e uma prerrogativa de todo administrado, ou servidor atingido por qualquer ato da Administração. Inconcebível é a decisão administrativa única e irrecorrível, porque isto contraria a índole democrática de todo julgamento que possa ferir direitos individuais e afronta o princípio constitucional da ampla defesa, que pressupõe mais de um grau de jurisdição. Decisão única e irrecorrível é a consagração do arbítrio, intolerado pelo nosso direito (MEIRELLES, Hely L. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 1999, p. 605).

O Edital do certame supra, estabeleceu no item 9.1, “Qualificação Econômica – Financeira (art. 31 da Lei Geral)” a obrigatoriedade de comprovação de capital social ou patrimônio líquido não inferior a 8% (oito por cento) do valor estimado para 12 (doze) meses. Para subsidiar decisão desta Pregoeira, quanto a inabilitação da 3ª licitante classificada no certame, foi solicitada análise técnica do balanço de fls. 1136/1138, à luz da regra supra mencionada, ao Departamento Financeiro desta Administração, que pela Chefe do Departamento, a contadora Daniela Matucci Casagrande (fls. 1402), concluiu que a Recorrente BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. EPP não atendeu as exigências do item 9.1 “a” e “b”. Embora a certidão da JUCESP informe um Capital Social de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), o balanço apresentado contém a informação de Capital Social negativo em R\$ 42.000,00 e Patrimônio Líquido negativo em R\$ 16.970,56. Em qualquer dos documentos, Certidão da JUCESP ou balanço patrimonial, não foi comprovado o valor de R\$ 297.107,13 (duzentos e noventa e sete mil, cento e sete reais e treze centavos).

Salienta-se que consoante artigo 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, foi realizado o exame prévio da minuta do edital pelo departamento jurídico do SAAE, que enfrentou a questão de se verificar o capital social mínimo/patrimônio líquido baseado em percentual da estimativa e não do valor arrematado, conforme segue:

“Contudo, tendo em vista a existência de decisões divergentes, a exemplo dos TCs 8629.989.16-01 e 8686.989.16-1, reproduzidos, inclusive, no Comunicado GP nº 16/2016, não há como censurar a opção feita pela área técnica em utilizar o valor estimado.”

Desta forma, o edital possibilitou que os licitantes interessados conhecessem com precisão a regra que esta Administração adotou para a análise da qualificação econômica. No entanto, ainda que a Recorrente BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. EPP comprovasse o capital social/

patrimônio líquido utilizando como referência o valor arrematado, seus índices econômicos de liquidez geral e solvência geral são inferiores ao exigido no edital, este estabelece que devem ser maior ou igual a 01 e os valores resultantes da aplicação das fórmulas divulgadas no instrumento convocatório, respectivamente, foram de 0,93 e 0,98. Portanto não há possibilidade de habilitar a recorrida a prosseguir no certame.

Em relação aos argumentos a respeito desta Administração ter se desvinculado do instrumento convocatório, aceitando a proposta da licitante RCA SERVIÇOS DE LIMPEZA AMBIENTAL LTDA. válida, mesmo com 39 profissionais, ao invés de 68 profissionais como fez as demais licitantes que antecederam sua proposta, manifestou-se o Diretor Operacional de Infraestrutura e Logística, senhor Bruno dos Santos Rodrigues da Silva, nos seguintes termos:

“(…)

Além do mais, das propostas que pude extrair do PA, das empresas LCS – Libertad Comercial e Serviços (fls. 849), MB Service (fls. 925) e BSR Terceirização e Serviços (fls. 1026), todas tiveram o mesmo entendimento e orçaram o serviço contemplando 68 funcionários, conforme modelo de folha proposta constante do TR.

Dessa forma considero injusto a empresa RCA prosperar com uma proposta na qual contempla praticamente 22 funcionários a menos do que foi exigido e orçado pelas demais licitantes.

De qualquer forma, há necessidade de uma análise técnica do corpo jurídico desta autarquia”.

Sendo assim, os autos foram encaminhados ao Departamento de Execução Fiscal e Administrativa (jurídico do SAAE), para análise do Procurador Municipal Dr. Rafael Negrelli, que manifestou seu entendimento nos seguintes termos:

“EMENTA: Pregão Eletrônico. Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial. Proposta com número de postos de trabalho inferior ao sugerido pela Autarquia. Possibilidade. Necessidade de verificação, contudo, da exequibilidade do preço ofertado.

(…)

A área técnica ao analisar os documentos de qualificação técnica (atestados) e a proposta da arrematante, asseverou que a mesma comprovou a experiência, no entanto, ressaltou que a proposta está com quantitativo de postos de trabalho menor do que o sugerido pela Autarquia (fls. 1246).

(…)

Nesse diapasão, em que pese a unidade de medida dos serviços na presente licitação seja o posto de trabalho, a quantidade dos mesmos, bem como de materiais, saneantes, domissanitários e equipamentos é função da metodologia e do programa de trabalho utilizados por cada contratada, da produtividade e dos tipos de equipamentos disponibilizados para os serviços, dentre outras especificidades inerentes a cada empresa, mercado que está em constante evolução.

Deveras, de se concluir que a produtividade indicada no item 2.1 do termo de referência, bem como no seu anexo e (anexo II do edital) e ma carta proposta (anexo III do edital), foi meramente referencial e adotada para efeito de composição de preços.

(...)

Portanto, no entender desta Procuradoria, o fato fa proposta estar com um quantitativo de postos de trabalho menor do que o sugerido pela Autarquia, não é, a princípip, motivo para desclassificação daquela, salvo se a área técnica demonstrar, de maneira extreme de dúvida, que a licitante estaria propondo uma produtividade de execução por empregado descabida e impossível de ser executada, do ponto de vista prático e lógico, em total conformidade com a prática de mercado, que nem eventuais avanços cronológicos poderiam suprir. (...)"

Ató continuo a manidestação jurídica, os autos seguiram para conhecimento da diretoria solicitante (DOIL) para, querendo, argumentar de maneira clara e inequívoca que o quantitativo de profissionais apresentado pela licitante vencedora é descabido. Manifestando se o diretor conform segue:

"Embora a intenção desta diretoria tenha sido definir a unidade da atual contratação por quantidade de funcionários, diante do parecer jurídico do procurador desta autarquia, opinamos pela aceitabilidade da proposta, já que, se ficar comprovada, na prática, a ineficiência dos serviços ofertados, será solicitado o aumento de funcionários sem custos adicionais pelo SAAE.

Resta ao pregoeiro veridicar a compatibilidade da proposta com os precos de mercado, conforme parecer."

É certo que esta Administração bem usou seu poder discricionário para estabelecer as regras a que se vincularia e a que se vinculariam os interessados em participar do já referido certame. Não há outro momento, senão o da elaboração do edital, para descrever como será a atuação da Administração.

Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos" - 16ª Edição - 2014, assim se posiciona:

"As condições fixadas no edital são específicas em função das características da contratação colimada em uma licitação específica. Cabe à Administração Pública, na fase interna da licitação, deliberar acerca da extensão e do conteúdo dos requisitos que serão exigidos daqueles que pretendam formular propostas. A discricionariade na fixação das condições específicas está delimitada pela natureza e extensão do objeto a ser contratado." (não sublinhado no original)

Nesse sentido ensina também o Ilustre Dr. Jessé Torres Pereira Junior em Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública em 6ª edição que:

"Como todo ato administrativo, o edital encontra na lei os limites da discricionariade com que a administração pode elaborá-lo, em homenagem ao princípio da legalidade. Vero é que a administração pode alinhar no edital as exigências e condições que reputar adequadas ao objeto da licitação e ao resguardo do interesse público, porém desde que não contravenham a lei."

É importante destacar, ainda, que as pautas levantadas em sede recursal não foram, em momento algum, motivo de esclarecimento ou impugnação, e que a participação no presente certame, conforme item 13.5 e subitens e 13.6 do edital, é considerada como evidência de que as licitantes conheciam as regras as quais se sujeitariam, conforme texto editalício abaixo transcrito:

“13.5 A apresentação da proposta na licitação será considerada como evidência de que a licitante:

13.5.1. Examinou criteriosamente todos os termos e anexos do edital, que os comparou entre si e obteve do Pregoeiro informações sobre qualquer parte duvidosa, antes de apresentá-la.

13.5.2. Considerou que os elementos desta licitação lhe permitem a elaboração de uma proposta totalmente satisfatória.

13.6. A participação neste Pregão Eletrônico implica no conhecimento e submissão a todas as cláusulas e condições deste edital, bem como de todos os seus anexos.”

Consequentemente, todas as licitantes tinham total conhecimento das regras a que estariam sujeitas com a sua participação no certame. Quanto ao valor ofertado pela licitante vencedora, não há razão para sua desclassificação, a pesquisa de mercado utilizada para referência de aceitabilidade das propostas, foi composta por 6 (seis) empresas e uma tabela oficial (CADTERC), resultando em um coeficiente de variação dos preços de mercado de 18% (dezoito por cento). O coeficiente de variação fornece a oscilação dos dados obtidos em relação à média, quanto menor for o seu valor, mais homogêneo serão os dados. Para esta Administração, quando o valor do coeficiente de variação for até 25%, indicando a inexistência de valores extremos, será utilizada a média dos preços obtidos na estimativa para balizar a decisão quanto a aceitabilidade da proposta. No presente caso, a estimativa média identificada pelo SAAE está em R\$ 7.427.678,19 (sete milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, seicentos e setenta e oito reais e dezenove centavos), o valor ofertado pela licitante declarada vencedora está em R\$ 4.457.899,92 (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e nove reais e noventa e dois centavos). Tendo em vista que o julgamento estabelecido foi o valor global (item 8.16 do edital), constata-se que o valor ofertado está dentro do valor de mercado.

Logo, visto que os princípios da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e eficiência foram respeitados tanto nas regras editalícias publicadas, como na condução do certame, ficando claro que as empresas desclassificadas/inabilitadas não cumpriram as exigências estabelecidas no edital da licitação em epigrafe e que a RCA SERVIÇOS DE LIMPEZA AMBIENTAL LTDA., declarada vencedora, comprovou o preenchimento das exigências editalícias indispensáveis à sua habilitação, resolve esta Pregoeira conhecer os recursos Administrativos, e com base nas assertivas técnicas e no mérito, julga-os **IMPROCEDENTES**, mantendo a BSR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. INABILITADA e a empresa RCA SERVIÇOS DE LIMPEZA AMBIENTAL LTDA HABILITADA.

Assim, encaminho os autos à autoridade superior para sua análise, consideração e decisão dos Recursos Administrativos em pauta, nos termos do inciso VII, do artigo 9º do Decreto Municipal nº 14.576, de 05 de setembro de 2005.

Sorocaba, 12 de agosto de 2021.

Karen Vanessa de M. Cruz Chiozzi
Pregoeira