

DECISÃO RECURSO ADMINISTRATIVO – PREGÃO 90003/2024

Trata-se de um recurso administrativo interposto pela empresa **M. S. A. SERVIÇOS, COMÉRCIO E CONSERVAÇÃO LTDA** inscrita no C.N.P.J. sob o nº **10.514.886/0001-45**, denominada **Recorrente**, contra a aceitação e habilitação da empresa **PRESTA SERVIÇOS TÉCNICO LTDA**, inscrita no CNPJ nº. 10.446.523/0001-10, aqui referida como **Recorrida**, para o Item 02 (SERVIÇO ESPECIALIZADO DE LIMPEZA) do Pregão Eletrônico 90003/2024.

I – DOS FATOS

O certame em questão visa selecionar a proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada para a realização de serviços de limpeza e conservação, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e insumos necessários ao atendimento das necessidades das Unidades Dispersas da Fundação Universidade do Amazonas, no município de Manaus/AM, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

A sessão pública do pregão eletrônico foi aberta no dia 17/04/2024 às 10h (Horário de Brasília), onde se reuniram o Pregoeiro Oficial deste Órgão e respectivos membros da Equipe de Apoio, designados por instrumento legal. A sessão foi encerrada no dia 29/04/2024.

A empresa recorrente registrou, no sistema, a Intenção de recurso da habilitação de propostas, às 11h54min de 25/04/2024. As licitantes Beta Brasil Serviços de Conservação e Limpeza Ltda; M.S.A SERVIÇOS, COMÉRCIO E CONSERVAÇÃO LTDA e Dinâmica Serviços Empresariais Ltda também apresentaram intenção de recurso.

Conforme preconiza o item 8 do Edital, os prazos para apresentação de recurso e contrarrazão foram definidos no sistema, da seguinte forma:

Data limite para registro de recurso: 03/05/2024.

Data limite para registro de contrarrazão: 08/05/2024.

Data limite para registro de decisão: 22/05/2024.

A decisão do pregoeiro, inserida no dia 13/05/2024 as 12h37min no sistema Compras.gov, julgou parcialmente procedente os recursos das licitantes M. S. A. Serviços, Comércio e Conservação Ltda e Beta Brasil Serviços de Conservação e Limpeza Ltda, informando o retorno à fase de julgamento, em atenção aos princípios do formalismo moderado, vinculação ao instrumento convocatório, economicidade,

seleção da proposta mais vantajosa à Administração, princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, para que a empresa PRESTA SERVIÇOS TÉCNICO LTDA sanasse os erros e falhas identificadas na planilha de composição de custos, na fase recursal, nos termos do subitem 6.13 do Edital, bem como demais diligências necessárias, nos termos do Edital, para o Item 02 do Pregão Eletrônico 90003/2024. No caso do recurso apresentado pela licitante Oriente Serviços Especializados e de Apoio Administrativo Ltda, a decisão foi pela improcedência do recurso.

A sessão foi retomada em 14/05/2024, data em que foram realizadas novas diligências, e em 15/05/2024 a empresa Presta Serviços Técnicos Ltda. foi aceita e após verificação das condições de habilitação, sendo declarada vencedora.

Em seguida, abriram-se os prazos para manifestação da intenção de recurso. Mais uma vez, as empresas M. S. A. SERVIÇOS, COMÉRCIO E CONSERVAÇÃO LTDA e DINÂMICA SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA apresentaram intenção de recurso.

Conforme preconiza o item 8 do Edital, os prazos para apresentação de recurso e contrarrazão foram novamente definidos no sistema, da seguinte forma:

Data limite para registro de recurso: 20/05/2024.

Data limite para registro de contrarrazão: 23/05/2024.

Data limite para registro de decisão: 10/06/2024.

A recorrente apresentou seu recurso, contestando a aceitação e habilitação da empresa recorrida, com os principais argumentos detalhados na peça recursal, anexada ao sistema no dia 20/05/2024 as 16h56min. Adicionalmente, a empresa recorrida também apresentou sua manifestação de contrarrazões, na data de 23/05/2024.

A empresa DINÂMICA SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA inscrita no CNPJ sob o nº 29.033.962/0001-29 mais uma vez não apresentou recurso tempestivamente, portanto decaiu do direito.

Todos esses documentos foram inseridos no sistema Compras.gov, e encontram-se disponíveis para consulta.

II - DA RAZÃO

A empresa recorrente M.S.A SERVIÇOS, COMÉRCIO E CONSERVAÇÃO LTDA apresentou os seguintes argumentos:

1. Planilha de Custos e Formação de Preços – Valor ofertado insuficiente para arcar com todos os custos dos 19 funcionários ainda que zere custo indireto e

lucro (Encarregado - 1, Auxiliar de Limpeza - 13, Auxiliar e Limpeza Insalubre – 5); possível inexecuibilidade da proposta.

2. Apresenta, em sua planilha de custos, erro no memorial do cálculo referente ao valor da depreciação dos equipamentos, seguindo o mesmo memorial de cálculo utilizado pela Administração em sua composição dos valores planilha estimativa, para os valores da depreciação dos equipamentos.

III – DO PEDIDO

A Recorrente requer inicialmente que seja concedido efeito suspensivo ao seu recurso, em atenção ao art. 168, da Lei 14.133/21. No mérito, pugna a recorrente pelo provimento do presente recurso, a fim de que seja reconsiderada a decisão que declarou vencedora a licitante Presta Serviços Técnicos Ltda, pelas razões evidenciadas em seu recurso administrativo. Caso assim não entenda, nos termos do mesmo art. 109, §4º, da Lei de Licitações, requer seja encaminhado à autoridade superior, à qual se requer a reforma da decisão recorrida, à vista das razões acima expostas.

IV - DA CONTRARRAZÃO

Na contrarrazão apresentada, a empresa recorrida afirma, em síntese, que a recorrente simplesmente não aponta nenhum item do Edital que teria sido violado pela decisão administrativa que classificou sua proposta, bem como alega que sua proposta é exequível.

V- DA ANÁLISE E DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Para garantir a transparência e a prevalência do Interesse Público nas licitações realizadas na Administração Pública, é fundamental que o instrumento convocatório e todos os seus documentos instrutores sejam pautados nos princípios norteadores da Administração Pública e nas disposições legais que regem o processo licitatório.

O julgamento de qualquer processo licitatório deve ser embasado em critérios concretos, estabelecidos pela Administração Pública, e em conformidade com o que é oferecido pelas empresas licitantes, respeitando os parâmetros previamente fixados no instrumento convocatório.

Dessa forma, a condução do processo licitatório deve seguir princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a

razoabilidade e proporcionalidade, e o princípio do formalismo moderado. Além disso, a análise das propostas deve ser objetiva e imparcial, levando em conta critérios técnicos, econômicos e financeiros estabelecidos no edital.

Cabe à Administração Pública assegurar a integridade e a transparência do processo licitatório, zelando pela correta aplicação dos recursos públicos e pela escolha da melhor oferta para atender às necessidades da sociedade. A fundamentação adequada das decisões é um pilar indispensável para a confiança e credibilidade do processo licitatório, garantindo que ele seja conduzido de forma justa e competitiva, em benefício de todos os envolvidos e do interesse público.

Diante disso, será realizada uma análise detalhada das razões apresentadas pela parte recorrente e das contrarrazões apresentadas pela parte recorrida. Inicialmente, será examinada a alegação da recorrente referente ao erro no memorial de cálculo da depreciação dos equipamentos, tanto na planilha estimativa da Administração quanto na planilha da proposta final da recorrida.

Acerca de possível erro na planilha de custo da recorrida e da planilha estimativa da Administração, no memorial de cálculo utilizado para a composição dos valores de depreciação, reforçamos que a planilha de custos tem o objetivo de definir a estimativa de preços realizada durante os estudos preliminares, no caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra elaborada.

Vejamos o que disciplina a na IN SEGES/MPDG nº 05/2017, a cerca desta matéria:

ANEXO V - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

1. São diretrizes gerais para a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência:
(...)

a) Refinar, se for necessário, a estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais realizados nos Estudos Preliminares;

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, **principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.** (Grifo meu)

É no momento de elaboração do Termo de Referência que se inicia a construção da planilha de custos estimativa da Administração, a qual auxiliará na definição do preço estimado e máximo que serão utilizados como critérios de aceitabilidade da fase da seleção do fornecedor, além de auxiliar a avaliação em torno da previsão orçamentária.

O Termo de Referência, assim como a planilha de custo estimada da Administração, foi elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação, a qual foi consultada para apresentação de manifestação técnica acerca do memorial de cálculo empregado na definição dos valores de depreciação dos equipamentos.

Em resposta, a equipe de planejamento confirmou a alegação da recorrente acerca de erros no memorial de cálculo utilizado para a estimativa dos valores dos equipamentos, fato que comprometeu o valor estimado da contratação. Ao analisar a planilha estimativa da recorrida, ratifica-se que ela seguiu o mesmo memorial de cálculo utilizado pela Administração.

Vejamos agora o Manual de preenchimento do modelo de planilhas de custos e de formação de preços do Superior Tribunal de Justiça / Superior Tribunal de Justiça. Brasília: Superior Tribunal de Justiça (STJ), 2020 (1), em seu subtítulo “5.6.2 - MATERIAIS DEPRECIÁVEIS E NÃO DEPRECIÁVEIS”, páginas 79 a 81:

“Havendo necessidade do emprego de equipamentos, máquinas ou automóveis diretamente na execução dos serviços, o Projeto Básico ou Termo de Referência os indicará expressamente, com respectivos quantitativos. O custo de equipamentos deve ser obtido por meio de pesquisa de preços no mercado, conforme orientações específicas do Manual de Pesquisa de Preços do STJ.”

“Importante frisar, que, os bens depreciáveis são cotados integralmente na planilha, pois são custos renováveis, e devem ser novamente fornecidos conforme regras estipuladas no contrato.”

Diferentemente dos materiais, os equipamentos não são cotados na planilha pelo valor de aquisição integral, mas apenas o valor equivalente à taxa de depreciação anual. Se

essa metodologia não for utilizada, a Administração pode cometer o erro de remunerar o contratado, ao fim de um ano, pelo custo de aquisição integral do equipamento, o que seria danoso para o erário, conforme discutido pelo TCU no âmbito do Acórdão TCU nº 966/2010 – Plenário.

No presente caso, o memorial de cálculo utilizado para determinar o valor dos equipamentos apresentou uma estimativa incorreta por parte da Administração, conforme confirmado pela Equipe de Planejamento da contratação. Equívocos na contabilização da depreciação distorcem os valores na planilha, impactando a viabilidade financeira do projeto.

Após análise, verificou-se que o valor total estimado pela Administração não pode cobrir o número de funcionários necessários para os serviços, o que também foi confirmado na proposta da licitante. Portanto, é evidente que a recorrida errou no cálculo da depreciação dos equipamentos, o que causou uma distorção no valor final de sua proposta. Com base nisso, fica claro que a alegação da recorrente está correta.

Desta forma, reconsidero a decisão proferida por este pregoeiro no recurso apresentado pela empresa ORIENTE SERVICOS ESPECIALIZADOS E DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA inscrita no C.N.P.J. sob o nº 36.056.941/0001-94. O referido recurso foi inserido no sistema compras.gov em 03/05/2024 e inicialmente julgado como improcedente, conforme decisão do pregoeiro registrada no sistema no dia 13/05/2024. No entanto, acolho a alegação daquela recorrente sobre o erro no memorial de cálculo da depreciação dos equipamentos na planilha de custos apresentada pela recorrida.

Referente a alegação da recorrente acerca de que o valor total proposto é insuficiente para arcar com 19 funcionários, como apresentado na planilha de custos da recorrida, uma vez que na multiplicação da quantidade de funcionários pelo valor de cada cargo, o valor total da proposta não comprova o custeio necessário para o pagamento de todos os funcionários, cabe trazer à baila subitem do Edital e seus anexos, excertos abaixo:

No subitem 1.1 do Termo de Referência, é especificado que o objeto da contratação diz respeito aos "serviços de limpeza e conservação, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e insumos necessários ao atendimento das necessidades das Unidades Dispersas da Fundação Universidade do Amazonas, no município de Manaus/AM".

No subitem 3.2 do Termo de Referência, é detalhado que os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa e conservada, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado para cada tipo de área, levando em conta a

produtividade, periodicidade e frequência de cada serviço, conforme determinado pela Instrução Normativa nº 05/2017 - MPOG.

O subitem 5.5.3 do Termo de Referência exige que a contratada observe as produtividades mínimas estabelecidas pela IN 05/2017 - MPOG.

O subitem 6.2 do Termo de Referência reitera que os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa e conservada, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, com base nas peculiaridades, produtividade, periodicidade e frequência de cada serviço.

Portanto, extrai-se da leitura do instrumento convocatório que a Administração está adquirindo o serviço em si, não os postos de trabalho. Conforme demonstrado no subitem 3.2. e 6.2 do Termo de Referência, o serviço é contratado com BASE NA ÁREA FÍSICA A SER LIMPA E CONSERVADA estabelecendo-se uma ESTIMATIVA DO CUSTO POR METRO QUADRADO PARA CADA TIPO DE ÁREA, observadas as PECULIARIDADES, a PRODUTIVIDADE, a PERIODICIDADE e a FREQUÊNCIA de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação.

Conforme apresentado na Planilha de Custos e Formação de Preços elaborada pela Administração (aba Área Dispersas) é evidente que a Administração está adquirindo o serviço em si, não postos de trabalho. Desta forma, entende-se que o memorial de cálculo nas páginas 3-6 do recurso da RECORRENTE, não se aplica ao modelo de execução por produtividade, em consonância com Anexo V, item 2.6, alíneas “d” e “d. 1” da Instrução Normativa nº 05/2017, exceto abaixo:

2.6. Modelo de gestão do contrato e critérios de medição e pagamento:

[...]

d) Definir a forma de AFERIÇÃO/MEDIÇÃO do serviço para efeito de PAGAMENTO com base no RESULTADO, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

d.1. estabelecer a unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado, de forma que permita a MENSURAÇÃO DOS RESULTADOS para o pagamento da contratada e ELIMINE a possibilidade de REMUNERAR AS EMPRESAS com base na QUANTIDADE DE HORAS DE SERVIÇO ou por POSTOS DE TRABALHO, observando que: (Grifo meu)

Nesse modelo de gestão, é fundamental é que a contratada execute a produtividade acordada, sendo este um aspecto monitorado pelos gestores e fiscais do contrato durante sua implementação.

No que se refere à planilha estimativa, a Administração utilizou a produtividade mínima permitida pela IN 05/2017 - MPOG, como especificado no subitem 5.5.6 do Termo de Referência, a saber, "A produtividade por metro quadrado registrada para as áreas é a mínima permitida por profissional conforme IN 05/2017 – MPOG".

Além disso, o Termo de Referência prevê que os licitantes podem apresentar produtividades e quantidades de profissionais diferentes, como observado nos subitens:

"6.12.2 Em se tratando de serviços com fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva cuja produtividade seja mensurável e indicada pela Administração, o licitante deverá indicar a produtividade adotada e a quantidade de pessoal que será alocado na execução contratual".

"6.12.4 Os licitantes poderão apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, desde que não alterem o objeto da contratação, não contrariem dispositivos legais vigentes e, caso não estejam contidas nas faixas referenciais de produtividade, comprovem a exequibilidade da proposta".

"5.5.5. Para cada tipo de área, a Contratada identificará a quantidade de profissionais que desenvolverão os serviços, através da apresentação de um Plano de Atividades, que será avaliado e sancionado pela Contratante."

Dessa forma, resta claro que a contratação será dos serviços de limpeza e conservação, cuja execução será baseada na produtividade, o que influencia diretamente na quantidade de funcionários necessários.

No entanto, no caso da empresa aceita e habilitada, foi observado que a planilha de custos apresenta erros no cálculo da depreciação dos equipamentos. Mesmo com produtividades superiores às estimadas pela Administração, dentro das faixas previstas na Instrução Normativa 05/2017 – MPOG, o valor total proposto não é suficiente para cobrir o pagamento do número de funcionários estimado para a execução do contrato. Assim, a alegação da recorrente possui fundamento.

VI - DA DECISÃO

Com base no exposto, DECIDO pela **PROCEDENCIA** do recurso interposto pela empresa **M. S. A SERVIÇOS, COMÉRCIO E CONSERVAÇÃO LTDA** contra a aceitação e habilitação da empresa PRESTA SERVIÇOS TÉCNICO LTDA. Encaminho o processo à autoridade competente para a decisão final sobre este recurso e providências cabíveis.

TIAGO LUZ DE OLIVEIRA
Agente de Contratação / Pregoeiro
CGL-PROADM-UFAM