



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO (CONVENCIONAL) n° **002/2023**

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua e com dedicação exclusiva de mão de obra, de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, para fins de atendimento às necessidades institucionais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

PROCESSO n.º: **23324.000203.2023-43**

RECORRENTE(S): **DIAGONAL GESTAO DE RECURSOS HUMANOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rua Chico Lemos, 665 - Cidade dos Funcionários - Fortaleza/CE, CEP: 60.822-785, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 07.187.088/0001-41.

RECORRIDO(S): **SOLL – SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Avenida Professor Andrade Bezerra, nº 1523, Salgadinho – Olinda/PE -, inscrita no CNPJ/MF sob o n° 00.323.090/0001-51.

Aos 03 (três) dias do mês de julho de 2023, o Pregoeiro Oficial responsável pela condução do Pregão Eletrônico (CONVENCIONAL) n.º 002/2023, realizou a análise de recurso interposto pela empresa **DIAGONAL GESTAO DE RECURSOS HUMANOS LTDA** contra decisão do Pregoeiro, que resultou na habilitação da empresa **SOLL – SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA** restando suspensa a adjudicação do referido certame licitatório.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Analisando todos os pontos da presente peça recursal, em confronto com a legislação correlata e eventuais diligências efetuadas para dirimir quaisquer dúvidas, exponho abaixo as ponderações formuladas que fundamentaram a decisão final.

I – Da Tempestividade

Interposição de Recurso Administrativo, tempestivamente, por **DIAGONAL GESTAO DE RECURSOS HUMANOS LTDA** nos termos da legislação, em observância ao disposto no inciso XVIII, Art. 4º, da Lei n.º 10.520/2002, bem como no Art. 44, do Decreto n.º 10.024/2019:

Lei n.º 10.520/2002:

[...]

Art.

4.

[...]

XVIII – declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos.

Decreto n.º 10.024/2019:

[...]

Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.

A recorrente manifestou tempestivamente sua intenção de recurso, motivando-as da seguinte maneira:

CNPJ/MF sob o n.º 07.187.088/0002-22 - Razão Social/Nome: DIAGONAL GESTAO DE RECURSOS HUMANOS LTDA

[...]



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Registramos a intenção de interpor recurso administrativo, amparados pela ampla defesa e contraditório contra a aceitação e habilitação da empresa considerada vencedora, em face de erro cometidos em sua proposta, por não contemplar a quantidade necessária de colaboradores, como também não atende aos requisitos de habilitação exigido no certame. Mais detalhes serão explanados em nossa peça recursal. Intenções tempestivas e motivadas não são passíveis de recusa, vide acórdão TCU 339/2010 - TCU.

Aceita a intenção de recursos, a empresa recorrente apresentou suas razões tempestivamente.

II – Do Cabimento do Presente Recurso

Define Barbosa Moreira, em sua obra “Juízo de Admissibilidade no Sistema de Recursos Cíveis”:

“Recurso é o remédio voluntário e idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração de decisão que se impugna.”

Ou ainda, como define Vicente Greco Filho, em sua obra “Direito Processual Civil Brasileiro:

“A finalidade do Recurso é o pedido de reexame de uma decisão, para reformá-la, invalidá-la, esclarecê-la ou integrá-la. Em geral, na maioria dos casos, pretende-se com o Recurso a reforma ou a modificação de uma decisão”.

Assim, recurso é um instrumento de correção em sentido amplo, também na esfera administrativa, no qual o direito de recorrer administrativamente deve ser o mais amplo possível.

Ainda que chegue ao conhecimento da Administração alguma irregularidade que tenha sido praticada durante o certame e não tenha sido questionada por nenhum licitante, deverá ela acolher o recurso, como um genérico direito de petição, constitucionalmente previsto no art. 5º, inc. XXXIV, alínea "a", da CF/88.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

[...]

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Ademais, a Lei do Pregão dispõe que o concorrente inconformado com algum ato praticado durante a condução da sessão, deve manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer. Assim dispõe a Lei n.º 10.520/2002.

“XVIII – declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três 3 dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;”

III – Da Razão:

A recorrente, inconformada com a aceitação e habilitação da empresa ora RECORRIDA, em resumo, alega o seguinte:

CNPJ/MF sob o n.º 07.187.088/0001-41 - Razão Social/Nome: DIAGONAL GESTAO DE RECURSOS HUMANOS LTDA

[...]

DOS FATOS

Analisando o Edital do Pregão Eletrônico 02/2023 e a legislação pertinente ao tema, observa-se que a proposta da empresa Soll Serviços, Obras e Locações Ltda, contém erro insanável e deveria ter sido desclassificada pelo Sr. Pregoeiro e sua equipe de apoio.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

O Edital convocatório, em seu Anexo I - Termo de Referência, prevê de maneira expressa a necessidade de elaboração de proposta para 19 (dezenove) auxiliares de serviços gerais e 1 encarregado. Contudo, na proposta de preços da empresa declarada vencedora somente havia a previsão de 17 ASG's e 1 encarregado sem qualquer justificativa para isso.

É certo que o item 6 do Edital prevê que no preenchimento da proposta poderá ser aceita produtividade diferente daquela utilizada pela Administração como referência, CONTUDO determina a COMPROVAÇÃO da exequibilidade da proposta, o que não fora feito pela empresa Recorrida (Soll).

Analizando tanto a proposta quanto a documentação enviada pela empresa Recorrida (Soll), não se vislumbra qualquer comprovação da viabilidade e exequibilidade da proposta com um número menor do que o pré-determinado em edital. Mesmo desconsiderando totalmente o previsto expressamente em Edital, a proposta apresentada foi aceita e declarada vencedora.

É indubitável que tal aceitação se reveste de ilegalidade, uma vez que feriu os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo da proposta.

A) Da não observância do Princípio da Isonomia entre licitantes

Importante frisar inicialmente que o artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, traz em sua redação a garantia de que a licitação se destina a garantir a igualdade entre os licitante, inviabilizando tratamento diferenciado que possa beneficiar ou prejudicar os participantes do certame. Todavia, no PE 002/2023, a empresa Soll - Serviços, Obras e Locações Ltda (Recorrida) obteve vantagem sobre os demais licitantes ao apresentar uma proposta com um número menor de empregados (auxiliares de serviços gerais) do que o previsto expressamente no item 10.1.6.2 do Termo de Referência, anexo do Edital, obtendo, com isso, um valor menor em comparação aos demais. Por não ter observado o previsto no Edital convocatório, lei do certame, conseguiu apresentar o menor preço e nem sequer precisou apresentar comprovação de que sua proposta era exequível. Outro ponto que deve ser levado em consideração é o fato de que a empresa Soll, com essa atitude, ainda pode se beneficiar da sua própria torpeza ao vencer a licitação com valores menores, uma vez que o item 16.25 do Termo de Referência prevê:

16.25. A fiscalização do contrato, ao verificar que houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei n.º 8.666, de 1993.

Ora, se o Edital estabelece previamente que serão necessários 19 auxiliares de serviços gerais para a execução do serviço objeto do contrato e o Sr. Pregoeiro aceita uma proposta com 17 ASG's sem qualquer justificativa, a adequação posterior da proposta apresentada posteriormente é clara ilegalidade e burla o princípio da isonomia.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

A previsão citada somada ao fato do Sr. Pregoeiro aceitar uma proposta com um número abaixo do previsto em edital, beneficia sobremaneira a empresa declarada vencedora em evidente ilegalidade.

Não pode ser aceita uma proposta que descumpra explicitamente os termos do Edital e põe os licitantes em situações desiguais, podendo ainda a quantidade (vantagem) ser revista após a assinatura do contrato. Tal atitude fere de morte o princípio da isonomia entre os licitantes, tornando esse ato ilegal.

Por fim, cabe deixar aqui registrado que esta Recorrente é detentora atual do serviço de limpeza no campus de Cajazeiras e sabe que é IMPOSSÍVEL a realização do objeto licitado com uma quantidade menor que a prevista no edital convocatório.

O renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles já afirmava que "A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, quer desigual os iguais ou iguale os desiguais (artigo 3º, § 1º). O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem de interesse público". O Tribunal de Contas da União também já se manifestou sobre esse assunto e considerou erro insanável, podendo declarar a nulidade do certame, a não observância dos princípios aqui citados, como se vê:

A violação de princípios básicos da razoabilidade, da economicidade, da legalidade e da moralidade administrativa, e a desobediência às diretrizes fundamentais da licitação pública, no caso, a isonomia entre licitantes, o julgamento objetivo, a vinculação ao instrumento convocatório, bem como o caráter competitivo do certame constituem vícios insanáveis que ensejam a fixação de prazo para exato cumprimento da lei, no sentido de declarar a nulidade do certame.

Acórdão 6198/2009 Primeira Câmara TCU (Fonte:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>).

O certo é que a não observância do disposto no Edital por parte de um ou mais licitantes em detrimento dos demais configura ofensa ao artigo 3º da Lei 8.666/93, bem como ao disposto no artigo 37, XXI, da Constituição da República.

Não há dúvidas de que o procedimento licitatório visa buscar a oferta mais vantajosa para a Administração Pública. Tal fato, todavia, não pode ensejar a inobservância dos demais princípios que norteiam o processo licitatório.

A Constituição da República, em seu artigo 37, inciso XXI, assegura a igualdade de condições a todos os concorrentes, ao passo que o artigo 3º da Lei 8.666/93, estabelece que o procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração devendo ser processado e julgado 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 do que lhes são correlatos.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Desta forma, não se trata de apego exacerbado à forma, mas sim de observância aos termos do Edital, que, em razão mesmo do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, constitui lei entre as partes. Sua observância é essencial para garantir a igualdade de tratamento a que devem ser submetidos os licitantes, dado que suas cláusulas a todos obrigam.

Nesse sentido, preceitua JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO que: "O princípio do formalismo procedimental passa a noção de que as regras do procedimento adotadas para a licitação devem seguir os parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo. Percebeu o legislador que a própria igualdade de tratamento depende da rigidez formal dos mecanismos de competição, razão por que se impõe a observância do devido processo legal" (Filho, José dos Santos Carvalho, Manual de Direito Administrativo, Ed. Lúmen Júris, 2005, 14ª Edição, pág. 205).

Desta forma, conclui-se que a aceitação de proposta que não observou o disposto previsto em Edital fere de morte o princípio da igualdade entre os licitantes, o que torna o ato ilegal passível de nulidade de todo o procedimento licitatório.

B) Da não observância do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O item 10.1.6.2 do Termo de Referência, anexo ao Edital do Pregão Eletrônico 02/2023, prevê que:

10.1.6. Das produtividades de referência adotadas

10.1.6.1. Nas condições usuais foram adotados como índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, as produtividades personalizadas dispostas nas planilhas de custos e formação de preços, Anexo IV, do instrumento convocatório.

10.1.6.2. Da relação de encarregados para cada quantidade de empregados lotados na execução dos serviços por unidade Contratante:

UNIDADE

CAMPUS CAJAZEIRAS

QUANTIDADE DE AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS

19

ENCARREGADO

1

No item 6 do Edital Convocatório, vemos a seguinte redação:

6. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

6.1. O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos:

6.1.1 valor mensal e anual do item;

6.1.2 Descrição do objeto, contendo as informações similares à especificação do Termo de Referência, incluindo-se, dentre outras, as seguintes informações:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

(...)

6.1.2.2. *Produtividade adotada e, se esta for diferente daquela utilizada pela Administração como referência, ou não estiver contida na faixa referencial de produtividade, mas admitida pelo ato convocatório, a respectiva comprovação de exequibilidade;*

Ora, o Termo de Referência previu a quantidade de profissionais vinculados ao objeto do contrato, 19 (dezenove) e o Edital permitiu que fosse adotada pela empresa licitante produtividade diversa da utilizada pela Administração, mas desde que COMPROVASSE SUA EXEQUIBILIDADE. A proposta apresentada pela empresa Soll (Recorrida) tanto não utilizou a produtividade utilizada pela administração que REDUZIU 2 AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS PREVISTOS NO TERMO DE REFERENCIA, obtendo, conseqüentemente, preço menor que as demais licitantes, contudo não comprovou sua exequibilidade. Agiu de forma diversa do previsto no Edital convocatório. Mais absurdo de tudo isso é que foi aceita pelo Sr. Pregoeiro e declarada vencedora sem qualquer justificativa legal.

Com isso, não houve observância do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório nem Julgamento Objetivo da Proposta, tornando a decisão de declarar a empresa Soll vencedora do certame ilegal.

A vinculação ao Edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no Edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O Edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (artigo 41).

Desta forma, as regras estabelecidas no certame se tornam inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas, enquanto vigente o Edital, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento.

Os Tribunais Pátrios são unânimes em assegurar a observância do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, como se vê: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. PROPOSTA EM DESACORDO COM O EDITAL. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IMPOSITIVO. A observância dos princípios que norteiam as licitações em geral, especificamente os da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, é essencial para o resguardo do interesse público, o qual compreende não só os interesses específicos da Administração Pública como também os de toda coletividade. Em outros termos, a adstrição às normas editalícias restringe a atuação da Administração, impondo-lhe a desclassificação de licitante que descumpra as exigências previamente estabelecidas no ato normativo. Não há irregularidade na inabilitação de participante que não atendeu integralmente às exigências editalícias, previamente estabelecidas. Decisão mantida. agravo de instrumento improvido.(TRF-4 - AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG 50035356220214040000 5003535-62.2021.4.04.0000. Jurisprudência•Data de publicação: 14/07/2021)

É entendimento do Superior Tribunal de Justiça que: "(...) É fato incontroverso que o instrumento convocatório vincula o proponente e que este não pode se eximir de estar conforme as exigências apresentadas no Edital. Devem estar em conformidade com o documento administrativo, tanto a qualificação técnica, como a jurídica e a econômico-financeira (...)" (REsp 947.953/RS , Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/09/2010, DJe 06/10/2010).



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Por esse motivo, a fim de evitar surpresas e conferir segurança jurídica é que HELY LOPES MEIRELLES preleciona que "o edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu" (Direito Administrativo Brasileiro. 28ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 266).

O princípio da vinculação ao edital, previsto no artigo 41, caput, da Lei 8.666/93, impede que a Administração e os licitantes se afastem das normas estabelecidas no instrumento convocatório, sob pena de nulidade dos atos praticados. Frise-se que é defeso à Administração desvincular-se do regulamento do procedimento licitatório, alterando ou afastando as regras referentes à habilitação, sob pena de quebra do princípio da vinculação ao Edital.

MARÇAL JUSTEN FILHO pondera que:

O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo seja quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las. Verificando a nulidade ou a inconveniência dos termos do edital, a Administração poderá valer-se de suas faculdades para o desfazimento dos atos administrativos. Porém, isso acarretará necessariamente o refazimento do edital, com invalidação do procedimento licitatório já desenvolvido. Deverá ser reiniciado o procedimento licitatório (inclusive com novas publicações pela imprensa). Ter-se-á, na verdade, novo procedimento licitatório. Esse princípio foi expressamente consagrado no art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666. O descumprimento às regras do edital acarreta a nulidade dos atos infringentes' (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012, p. 657). Nesse sentido, ou seja, de que o ato administrativo praticado em desconformidade com o edital é nulo, finalizamos com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

4. Consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as normas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser reprimido. Não pode a Administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas. Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las. (MS 13.005/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/10/2007, DJe 17/11/2008)

DO PEDIDO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Diante do acima exposto, apresentam-se os seguintes pedidos:

Considerando que foi declarada vencedora uma proposta que não observou o previsto no Termo de Referência nem no Edital convocatório; Considerando que não foi comprovada a exequibilidade da proposta da empresa Soll - Serviços Obras e Locações Ltda, exigida em Edital; Requer a desclassificação da proposta declarada vencedora por ter apresentado erro insanável que a torna inexequível e retorne o certame à fase anterior para normal prosseguimento.

A aceitação da proposta da Recorrida fere de morte os princípios constitucionais da Legalidade, da Vinculação ao Instrumento Convocatório e o da Isonomia entre os licitantes.

Caso o Sr. Pregoeiro não reformule a sua decisão, requer que este recurso seja levado à análise da Autoridade Superior para que se manifeste no prazo legal.

[...]

IV – Da Contra Razão:

Dentro do prazo estabelecido, a licitante declarada vencedora do certame apresenta suas contra razões em que replica, resumidamente, os argumentos da recorrente nos seguintes termos:

CNPJ/MF sob o n.º 00.323.090/0001-51- Razão Social/Nome: SOLL – SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA

[...]

II. DA EXPOSIÇÃO MERITÓRIA DA RECORRENTE

02. De acordo com a recorrente, a Recorrida apresentou sua proposta em desacordo com o edital em razão de não ter comprovado a viabilidade e exequibilidade de sua proposta, uma vez que apresentou produtividades diferentes daquela utilizada pela administração. Sustenta que tal fato representa um descumprimento ao edital.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

03. Para tanto, faz uso de argumentações vazias e jurisprudências descontextualizadas com intuito de confundir e levar a erro este Douto Pregoeiro e demais julgadores. No que, certamente, não terá êxito.

04. Passemos então a análise do mérito do recurso.

05. Doutos Julgadores, observa-se no edital que dentre as legislações que regulamentam o presente processo licitatório se encontra a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

06. Seguindo as determinações da IN 05/17, em seu Art. 32, para a contratação dos serviços de vigilância e de LIMPEZA E CONSERVAÇÃO, além do disciplinado neste capítulo, deverão ser observadas as regras previstas no Anexo VI.

07. Pois bem, o Anexo IV esclarece que os serviços de limpeza e conservação deverão ser contratados por metro quadrado, devendo ser indicado no edital as áreas internas, áreas externas, esquadrias externas, fachadas envidraçadas e áreas hospitalares e assemelhadas, classificadas segundo as características dos serviços a serem executados, periodicidade, turnos e jornada de trabalho necessários etc.

08. Informa ainda, no seu item 3 do Anexo VI, que serão adotados índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, de acordo com os seguintes parâmetros:

3.1. Áreas Internas:

- a) Pisos acarpetados: 800 m² a 1200 m²;
- b) Pisos frios: 800 m² a 1200 m²;
- c) Laboratórios: 360 m² a 450 m²;
- d) Almoxarifados/galpões: 1500 m² a 2500 m²;
- e) Oficinas: 1200 m² a 1800 m²;
- f) Áreas com espaços livres - saguão, hall e salão: 1000 m² a 1500 m²; e
- g) Banheiros: 200 m² a 300 m².

3.2. Áreas Externas:

- a) Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações: 1800 m² a 2700 m²;
- b) Varrição de passeios e arruamentos: 6000 m² a 9000 m²;
- c) Pátios e áreas verdes com alta frequência: 1800 m² a 2700 m²;
- d) Pátios e áreas verdes com média frequência: 1800 m² a 2700 m²;
- e) Pátios e áreas verdes com baixa frequência: 1800 m² a 2700 m²; e
- f) coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária: 100.000 m².



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

3.3. Esquadrias Externas:

- a) face externa com exposição a situação de risco: 130 m² a 160 m²;
- b) face externa sem exposição a situação de risco: 300 m² a 380 m²; e
- c) face interna: 300 m² a 380 m².

3.4. Fachadas Envidraçadas: 130 m² a 160 m², observada a periodicidade prevista no Projeto Básico; e

3.5. Áreas Hospitalares e assemelhadas: 360 m² a 450 m².

9. Por fim, para definição da equipe que será responsável pela execução dos serviços, estabelece no seu item 4 que nos casos dispostos no item 3, será adotada a relação de um encarregado para cada trinta serventes, ou fração, podendo ser reduzida, exceto para o caso previsto no subitem 3.4 do referido item, onde será adotado um encarregado para cada quatro serventes.

10. Pois bem, Doutos Julgadores, a recorrente seguiu rigorosamente o procedimento determinado pela IN 05/17, apresentando sua proposta de preços utilizando os parâmetros referenciais máximos estabelecidos pela citada IN.

11. Registra-se que o próprio edital, em seu subitem 6.2, abaixo transcrito, reproduzindo a orientação da IN 05/17, permitia a adoção de produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência.

“6.2. Os licitantes poderão apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, nos termos do item 6.1.2.2, 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.”

12. Observem que a necessidade de comprovação de exequibilidade só é necessária quando os referenciais adotados superam os limites estabelecidos pela própria Instrução Normativa, o que não foi o caso uma vez que as produtividades estão indiscutivelmente contidas nas faixas referenciais de produtividade.

13. Observem ainda que, conforme atestados de capacidade técnica acostados no processo, a Recorrida já executa serviços de limpeza com produtividade superiores aos limites máximos da IN 05/17 e mesmo assim se manteve dentro dos parâmetros máximos do estudo governamental.

14. Assim sendo, cai por terra a argumentação produzida pela recorrente. Primeiro porque a produtividade apresentada se encontra dentro dos referenciais de produtividade do Governo Federal e segundo porque comprovou, através de atestados de capacidade técnica, que já executa atividades com produtividades superiores à ora apresentada.

15. Destaca-se que a Recorrida já promoveu adequações em instituições muito maiores e mais complexas que os serviços objeto da presente contratação, possuindo indiscutível expertise para tal. Este planejamento é feito por profissionais com cerca de 30 anos de experiência.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

16. Argumenta ainda a recorrente que a Recorrida poderia se “beneficiar da própria torpeza”, uma vez que o item 16.25 do termo de referência traz a seguinte assertiva:

“16.25. A fiscalização do contrato, ao verificar que houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei n.º 8.666, de 1993.”

17. Doutos Julgadores, mais uma vez a recorrente promove argumentações vazias e desarrazoadas. O ato de subdimensionar mencionado no dispositivo acima significa apresentar produtividades baixas, ínfimas, ensejando na contratação de um número de profissionais maior que o necessário. Nestes casos a fiscalização deve comunicar à autoridade responsável para que esta promova a necessária adequação, ou seja, que promova o aumento da produtividade e a consequente redução do número de profissionais, sem que haja perda da qualidade na execução do serviço.

18. A exposição da recorrente é exatamente no sentido oposto, dá a entender que a administração pode ajustar a produtividade para menor e com isso aumentar o número de profissionais que executarão o serviço. Mais uma vez tenta a recorrente confundir e levar a erro este Douto Pregoeiro e Demais Julgadores.

19. Por fim, a Recorrida declara que, nos termos do item 6.5.1 do edital, arcará com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale transporte, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento do objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do §1º do artigo 57 da Lei n.º 8.666, de 1993.

III. DOS REQUERIMENTOS FINAIS

20. Diante da totalidade da argumentação acima exposta, respeitosamente pede e requer seja o Recurso Administrativo interposto pela DIAGONAL GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS LTDA. (CNPJ nº 07.187.088/0001-41), TOTALMENTE IMPROVIDO, mantendo a Recorrida com vencedora do certame no PREGÃO ELETRÔNICO (CONVENCIONAL) n.º 02/2023 - Processo Administrativo n.º 23324.000203.2023-43.

[...]



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

V – Da Análise:

Inicialmente destaque-se que a competência para julgamento dos recursos interpostos em sede de Pregão Eletrônico é exclusiva do Pregoeiro, a teor do disposto no inciso VII, do artigo 17, do Decreto n.º 10.024/19, devidamente prestigiada em decisão do TCU por meio do Acórdão n.º 4.848/2010.

Decreto n.º 10.024/19:

[...]

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

[...]

VII - receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade competente quando mantiver sua decisão;

AC-4848-27/10-1:

[...]

*Assim, relativamente ao edital, **a competência do pregoeiro é mais de intérprete**, na medida em que as suas atribuições pertinentes – ou legais – **são de decisão e resposta a impugnações e esclarecimentos, bem assim de recebimento, exame, exercício de retratação e decisão de recursos.** (grifo nosso)*

Sendo assim, convém ressaltar a notória obediência às regras estabelecidas no processo licitatório e em cada procedimento do certame. Os princípios e regras que regem o processo administrativo licitatório impelem à autoridade condutora do certame o dever de atuação isonômica, adstrita às regras do ato convocatório e extirpada de subjetivismos.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Com efeito, a atuação pautada na isonomia deve ser conjugada com os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da moralidade, dentre outros princípios que regem a atuação do agente público, de forma a assegurar a finalidade de obtenção da proposta mais vantajosa e a resguardar os direitos dos particulares.

O processo administrativo é formal, tal qual institui-se na Lei Federal n.º 9.784/99, e é através dele que se registram os atos da Administração Pública.

Com assento constitucional e na Lei de Licitações Públicas, o princípio da isonomia constitui valor estruturante do procedimento licitatório. A bem da verdade, a igualdade afigura-se como elemento de existência da licitação. Vale dizer, não há que se falar em licitação sem falar em isonomia deferida pela Administração aos licitantes.

Nesse diapasão, o professor Lucas Rocha Furtado, ao estudar o princípio da isonomia, então compreendido pelo princípio da impessoalidade, ensina que:

[...]

A partir dessa perspectiva, o princípio da impessoalidade requer que a lei e a Administração Pública confirmem aos licitantes tratamentos isonômicos, vale dizer, não discriminatório. Todos são iguais perante a lei e o Estado. Este é o preceito que se extrai da impessoalidade quando examinado sob a ótica da isonomia.

A isonomia, ou o dever que a Constituição impõe à Administração Pública de conferir tratamento não diferenciado entre os particulares, é que justifica a adoção de procedimentos como o concurso público para provimento de cargos ou empregos públicos ou a licitação para a contratação de obras, serviços, fornecimentos ou alienações. Esta é a razão pela qual a própria Lei n.º 8.666/93 indica a isonomia como uma das finalidades da licitação.” (Curso de Licitações e Contratos Administrativos, p. 37).

A partir de regras bem postas se afastam subjetivismos e interpretações tendenciosas do Gestor Público. De igual modo, essas regras permitem aos licitantes a apresentação de propostas completas, expurgadas de erros.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Com isso, dessume-se outro valor importante ao cumprimento do princípio da isonomia, que é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Em razão deste princípio, os atores do procedimento licitatório, Administração Pública e particulares, estão inexoravelmente submetidos às regras contidas no Edital.

Tal postulado contribui para a concessão de tratamento igualitário aos licitantes, porquanto é no instrumento convocatório que estão contidas as regras estabelecidas. E, conforme visto, estas são indispensáveis para se garantir a isonomia aos particulares.

Outro importante vetor de promoção da isonomia na licitação pública, que também decorre do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é o princípio do julgamento objetivo.

As regras previamente postas devem ser autoaplicáveis, dispensando a emissão de juízos de valores do Gestor Público. Em outras palavras, o regulamento da licitação deve carrear, em si, regras de pronto entendimento, clarividentes por si só.

Assim, a tarefa da Administração Pública no trato com o particular frente a uma licitação deve ser a de tão somente fazer valer as regras do edital, sem a necessidade de se proceder a esforço exegético desmedido ou diligências não admitidas nas normas de regência.

Preliminarmente, visualiza-se no presente pregão que, conforme os art. 23 e 24, do Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019, é facultado o direito a qualquer pessoa, cidadão ou licitante, impugnar, solicitar esclarecimentos ou providências, se protocolizar o pedido até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, no caso de pedido de impugnação e até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma do edital, no caso de pedido de esclarecimento, atos estes que não foram realizados pela Empresa Recorrente, de modo que ao inscrever-se no certame sem impugnar o edital, a mesma concordou com as regras nele contidas.

Essa condição ainda é garantida no art. 3º da Lei n.º 8.666/93 quando diz que:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

*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 (BRASIL, 1993, grifo nosso)*

Resta evidenciado que a intenção do legislador foi de elencar a vinculação ao instrumento convocatório como um dos princípios básicos da licitação, citamos que o edital, no item 4, "Da Participação no Pregão", estabelece nos seus subitens 4.5.2 e 4.3.3 que o licitante ao participar do certame "[...] que está ciente e concorda com as condições contidas no Edital e seus anexos, bem como de que cumpre os requisitos para a habilitação definidos no Edital [...]". Não podendo alegar dúvida ou discordância quanto às condições estabelecidas na licitação se não o fez em tempo hábil conforme já explicitado.

Diante de tudo que foi exposto até então, é certo que a administração não pode descumprir as normas e condições impostas aos licitantes por intermédio do instrumento convocatório, ao qual, sem sombras de dúvidas, encontra-se estritamente vinculado. E é claro que ao Pregoeiro, só resta um único caminho: cumpri-lo!

V.1. – QUANTO A ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE - CNPJ/MF sob o n.º 07.187.088/0002-22 - Razão Social/Nome: DIAGONAL GESTAO DE RECURSOS HUMANOS LTDA

É notório que o exame das condições de participação e julgamento das propostas do presente certame, além das formas de comprová-las, estão assinaladas, expressa e publicizadas, com a demonstração de que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

pertinentes ao objeto licitado, a fim de assegurar a não ocorrência de restrição indevida ao caráter competitivo do certame, conforme, por exemplo, proclamado no Acórdão n.º 668/2005-TCU-Plenário:

9.4.3. ao inserir exigência de comprovação de capacidade técnica de que trata o art. 30 da Lei 8.666/93 como requisito indispensável à habilitação das licitantes, consigne, **expressa e publicamente**, os motivos dessa exigência e demonstre, tecnicamente, que os parâmetros fixados **são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implica restrição do caráter competitivo do certame. (grifo nosso)**

Passando ao exame das razões apresentadas, temos que, no caso em tela, o impasse acontece no momento que este Pregoeiro aceita a proposta da empresa recorrida contendo o número de 17 (dezessete) Auxiliares de Serviços Gerais - ASG, uma vez que, segundo a empresa recorrente, o edital e seus anexos taxava um número fixo de 19 (dezenove) Auxiliares de Serviços Gerais - ASG para o cumprimento do objeto do contrato, ocorrendo, segundo esta, não observância ao princípio da isonomia entre licitantes assim como não observando às legalidades inerentes ao caso.

Pois bem, primeiramente esclarece-se que o número de ASG contido na tabela do subitem 10.1.6.2. do Termo de Referência tem o escopo de demonstrar a quantidade de ENCARREGADOS que será necessária para o cumprimento do contrato, fazendo demonstrar o comparativo número de Auxiliares de Serviços Gerais/Número de Encarregados, a qual se chegou à seguinte conclusão:

UNIDADE	QUANTIDADE DE AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS (ASG)	ENCARREGADO
CAMPUS CAJAZEIRAS	19	1



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

Desta forma, frisa-se que o número de ASG contidos na tabela acima e no subitem retro NÃO tem o condão de imobilizar/fixar o número de ASG que serão ABSOLUTAMENTE necessários para a execução do objeto do certame, mas apenas de esclarecer o resultado que levou a dimensionar o montante de encarregados que será necessário para tal, contido na planilha de custos e formação de preços.

De modo a consolidar e fundamentar a legalidade e correta aceitação da proposta da empresa recorrida, é possível verificar claramente no texto do Instrumento Convocatório que é possível que os licitantes apresentem produtividades diferenciadas às estabelecidas pela Administração, conforme inteligência do subitem 6.2 do deste documento, *in verbis*:

6.2. Os licitantes poderão apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, nos termos do item 6.1.2.2, **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. **(grifos nossos)**

Porém, mesmo diante de tal nítida e expressa informação contida no edital, a empresa recorrida aduz que tais mudanças de produtividade só poderão ser realizadas mediante comprovação de exequibilidade da proposta, algo que não foi realizado pela empresa recorrida, devendo, portanto, sua proposta não ter sido aceita por este pregoeiro.

À vista disso, verifica-se que houve uma falta de compreensão por parte da empresa recorrente do que efetivamente alega o referido subitem. Para a gramática portuguesa técnica, verifica-se que o texto do subitem em destaque se trata de uma oração coordenada ADVERSATIVA, uma vez que a partícula “e” não tem o valor de oração coordenada aditiva, mas sim com a equivalência a “mas, porém, contudo, todavia, não obstante...”. Nessa orientação, depreende-se que a comprovação da exequibilidade da proposta apenas será necessária caso a mesma não esteja contida dentro das faixas referenciais de produtividade, o que de fato não aconteceu, pois a proposta apresentada pela empresa recorrida está dentro das produtividades apresentadas por essa administração, não contendo vício algum que macule o seu conteúdo, não havendo como alega



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

a recorrente, benefício da recorrida em virtude de tua própria torpeza, pois a proposta apresentada está dentro dos parâmetros estabelecidos em Instrumento Convocatório e seus anexos, atendendo por inteiro os requisitos editalícios que regem o certame.

Evidencia-se, desta feita, equívocos da RECORRENTE em suas alegações, as quais não apresentam fundamentos legais ou jurisprudenciais que pudessem alterar o julgamento proferido por este Pregoeiro.

Nessa esteira, se não há desrespeito aos ditames estabelecidos no edital, NÃO ACOLHO o pedido da RECORRENTE quanto às alegações aqui expostas. Não havendo, portanto, ao classificar e habilitar a RECORRIDA, violação aos princípios informadores da Licitação Pública.

VI - DA DECISÃO DO PREGOEIRO

À vista do exposto acima, não obstante a admissibilidade dos recursos, opina este Pregoeiro pelo **INDEFERIMENTO** ao recurso interposto pela empresa **DIAGONAL GESTAO DE RECURSOS HUMANOS LTDA**, mantendo o posicionamento inicial em sua totalidade.

Nada mais havendo a tratar, o Pregoeiro declarou encerrados os trabalhos, lavrando-se a presente decisão, que vai assinada por ele e por Membros da Equipe de Apoio. Em homenagem ao princípio do duplo grau revisional, consagrado no art. 109 da Lei n.º 8.666/93, remeta-se o presente processo à decisão da autoridade superior competente.

Cajazeiras - PB, 03 de julho de 2023.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças - DAPF

RAÍ ÁRTEMIS LINS DOS SANTOS

Pregoeiro

Com a nossa concordância aos entendimentos e procedimentos adotados pelo pregoeiro, estes membros de equipe de apoio, no presente Pregão Eletrônico (CONVENCIONAL) n.º **002/2023**, submetemos o presente processo para o conhecimento da autoridade superior competente.

RAFAEL RODRIGUES LOPES

Membro da Equipe de apoio

CÁSSIO RAMON MOURA LIMA

Membro da Equipe de apoio

MARIA DAS GRAÇAS MOREIRA DE ALMEIDA

Membro da Equipe de apoio