

RESPOSTA AO 2º RECURSO

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 90944/2024 - FHE

Motivação: recursos apresentados em 05/03/2025 pelas licitantes *Real JG Facilities S/A* e *Beta Brasil Serviços de Conservação e Limpeza Ltda.*; e contrarrazões apresentadas em 10/03/2025 pela licitante *Palmácea Jardins Ltda.*

Resposta:

1. Os recursos e as contrarrazões apresentados observaram o prazo previsto no instrumento convocatório (item 19) e, portanto, merecem ser conhecidos.
2. As licitantes *Real JG* e a *Beta Brasil* manifestaram irresignação contra a decisão datada de 26/02/2025, que aceitou a proposta ofertada pela licitante *Palmácea* e a declarou habilitada no certame.

Recurso *Real JG Facilities S/A (Real JG)*

3. A *Real JG* questiona a decisão datada de 21/02/2025, que manteve a inabilitação da licitante em razão do não atendimento da exigência prevista no item 17.6 relativa à qualificação econômico-financeira.
4. A recorrente reitera que o propósito da declaração é saber se o PL da empresa é suficiente para arcar com um mês de compromissos do contrato no caso de alguma intercorrência. Afirma que a exigência da DRE é verificar se a receita auferida é compatível com o informado na declaração exigida pelo órgão. Sustenta que o confronto entre os valores constantes da DRE e da Declaração será realizado pela divisão da receita bruta por doze, pois o objetivo final é saber se os compromissos do contrato referentes a um mês podem ser cobertos pelo PL da empresa.
5. Menciona a IN 05/2017 e afirma que é possível a atualização dos valores por índices oficiais quando os demonstrativos contábeis tiverem sido encerrados há mais de três meses da data da apresentação da proposta. Sustenta que os demonstrativos contábeis utilizados para a análise se referem ao exercício de 2023, enquanto os valores atualizados de patrimônio líquido da licitante para o exercício de 2024 demonstram plena conformidade com os requisitos exigidos nos certames que participa.

6. Transcreve trechos de acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU para fundamentar a sua tese e indica afronta aos princípios da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e moralidade administrativa. Requer, por fim, a reconsideração da decisão, ou a suspensão do certame com a remessa do recurso à autoridade superior.

7. Em contrarrazões, a licitante *Palmácea* refuta as alegações da *Real JG*, afirmando que a recorrente se equivocou na interpretação da IN 05/2017 norma reguladora da discussão. Ressalta a importância das exigências da habilitação econômico-financeira para comprovação da aptidão do licitante para assumir as obrigações decorrentes da futura contratação.

8. Defende que a exigência referente à relação dos compromissos assumidos, constante do item 17.6. do Edital, possui amparo no art. 69, §3º, da Lei de Licitações. Afirma que para fins de apuração dos 1/12 (um doze avos) dos contratos assumidos frente ao patrimônio líquido da licitante, deve ser considerado o valor total dos contratos e, ao participar do certame, a recorrente concordou tácita e expressamente com as condições editalícias. A tentativa de adoção de entendimento contrário ao expressamente previsto no edital configura impugnação intempestiva

9. Explicita que o entendimento jurisprudencial colacionado no recurso não coaduna com as alegações da recorrente, pois em um dos acórdãos apresentados, não há menção à justificativa da diferença superior a 10% entre a receita bruta discriminada e o total de compromissos assumidos, fato totalmente diverso do caso em tela, no qual é analisado o faturamento anual e não o patrimônio líquido em relação ao total de contratos assumidos.

10. Aduz que no Acórdão TCU 2.427/2011 – Plenário, de Relatoria do Ministro Walton Alencar, citado pela recorrente, a Corte de Contas julgou improcedente o pedido formulado para adotar o valor anual dos contratos firmados em detrimento do valor total, reconhecendo que os requisitos de qualificação econômico-financeira têm o propósito de salvaguardar a Administração de futuras complicações com as empresas de terceirização contratadas que, no curto, médio e longo prazos, não conseguem honrar com compromissos assumidos com os contratantes.

11. Em relação à atualização de valores invocada pela recorrente, esclarece que a IN 05/2017 permite a atualização das demonstrações contábeis por meio de índices oficiais quando encerrados há mais de três meses e alerta que a recorrente, em 30/12/2024, foi questionada sobre suposta retificação de dados no balanço patrimonial do exercício de 2023, fato que foi negado pela licitante, podendo-se presumir que não existe nenhum valor a ser atualizado.

12. Indica, ainda, que a proposta foi apresentada em 23/12/2024, os dados para apuração do PL são baseados no último exercício social, ou seja, o ano de 2023, conforme item 11.1 do Anexo VIIA da IN 05/2017. Sendo assim, também não se pode admitir a utilização de dados decorrentes do exercício de 2024, conforme pugna a recorrente. Finaliza rechaçando violações aos princípios da isonomia e vinculação ao instrumento convocatório e requer a manutenção da decisão que desclassificou a proposta da *Real JG*.

13. É o relato do essencial. Passamos à análise.

14. No que diz respeito ao cumprimento das exigências editalícias quanto à habilitação econômico-financeira, os argumentos repisados pela recorrente não prosperam.

15. Como já expresse, o instrumento convocatório estabelece os documentos necessários para a execução do objeto da contratação e, dentre eles, o item 17.6. prescreve o seguinte:

Declaração, conforme modelo constante do Anexo VI, contendo relação de compromissos assumidos, que demonstre que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a administração pública e com a iniciativa privada, vigentes na data prevista para apresentação da proposta, não é superior a 100% (cem por cento) do patrimônio líquido do último exercício social, podendo este ser atualizado na forma da subcondição anterior. (Grifo nosso.)

16. A qualificação econômico-financeira tem por objetivo verificar a situação financeira do licitante para a execução do objeto do certame. Sobre o tema, Marçal Justen Filho¹ leciona:

“1) Conceito de Qualificação Econômico-financeira

A qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos econômico-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação. Excetuadas as hipóteses de pagamento antecipado, incumbirá ao contratado executar com recursos próprios o objeto de sua prestação. Somente perceberá pagamento, de regra, após recebida e aprovada a prestação pela Administração Pública. O interessado deverá dispor de recursos financeiros para custeio das despesas (mão-de-obra, matérias primas, maquinário, tecnologia) necessárias ao cumprimento das obrigações advindas do contrato. Aquele que não dispuser de recursos para tanto não será titular de direito de licitar, pois a carência de recursos faz presumir inviabilidade da execução satisfatória do contrato e impossibilidade de arcar com as consequências de eventual inadimplemento.

2) A Apuração da Qualificação Econômico-financeira

A qualificação econômico-financeira não é, no campo das licitações, um conceito absoluto. É relativo ao vulto os investimentos e despesas necessários à execução da prestação. A qualificação econômico-financeira somente poderá ser apurada em função das necessidades concretas, de cada caso. (...)”

17. A Instrução Normativa 5/2017 dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, Dialética, 9ª Edição, pag. 331/332.

Federal direta, autárquica e fundacional. O Anexo VII-A estabeleceu a exigência de declaração, firmada pelo licitante, de que um doze avos dos contratos celebrados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data de apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante, acompanhada da DRE do último exercício social e caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na DRE apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas.

18. De acordo com a Lei de Licitações, a habilitação econômico-financeira visa demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório e será restrita à apresentação de: I) balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; e II) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, conforme preceitua o artigo 69 da Lei 14.133/2021.

19. O parágrafo 3º do aludido dispositivo admite a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

20. Conforme já explicitado anteriormente, o TCU reconhece que o licitante pode ser demandado para que apresente a relação dos compromissos assumidos que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados, ou seja, consideram-se apenas obrigações remanescentes dos contratos.² Tal entendimento foi corroborado pelo art. 80 da Portaria TCU – 121/2023, que dispõe sobre a fase preparatória e a fase de seleção de fornecedor relativas aos processos de contratações de serviços, compras e fornecimentos contínuos no âmbito da Corte de Contas.

21. A documentação apresentada pela recorrente foi analisada pela área técnica que registrou o seguinte:

“Destacamos que a análise foi realizada de modo a garantir a isonomia e ampla concorrência dos participantes do referido edital.

Para assegurar o cumprimento destes princípios, a análise encontra amparo no §3º do artigo 69 da Lei 14.133/2021, no item 11.1 do Anexo VII-A e VII-E (fórmula de cálculo) da Instrução Normativa (IN) nº 5/2017 e, ainda, no Manual de Orientações e Jurisprudências do Tribunal de Contas da União – TCU – 5ª edição.

Isto posto, em que pese a possibilidade de atualização por índices oficiais, a empresa REAL JG FACILITIES S/A ainda não cumpre o requisito, apresentando o Patrimônio Líquido inferior à 1/12 (um doze avos) do valor total remanescente dos contratos firmados com a administração pública e com a iniciativa privada, excluídas as parcelas já executadas, consoante a fórmula de cálculo constante da IN supra.

² Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, pág. 591.

Corroborando com esse entendimento o item 99 do Acórdão nº 1214/2013 - TCU – Plenário mencionado na diligência, onde está disposto que o valor do patrimônio líquido da contratada não poderá ser inferior a 1/12 do valor total constante da relação de compromissos.

Com base nos documentos apresentados, considerando a diligência supramencionada a opinião técnica da GCONT, a empresa permanece NÃO ATENDENDO A TODOS OS REQUISITOS exigidos no edital de licitação.”

22. Cumpre acrescentar que, no âmbito do direito administrativo, a licitação é um procedimento formal que visa garantir a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021. Um dos princípios basilares desse procedimento é o da segurança jurídica, que assegura a estabilidade das relações jurídicas e a previsibilidade dos atos administrativos.

23. O Edital foi devidamente publicado em 09/12/2024. Na oportunidade, os concorrentes tiveram ciência das condições de participação no certame, os requisitos de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, os critérios de julgamento, os prazos, as sanções aplicáveis e as cláusulas do contrato a ser firmado. Eventual discordância às regras deveria ser questionada ou impugnada em até três dias antes da sessão de abertura da concorrência, conforme o prazo consignado no item 23.

24. A ausência de manifestação de acordo com o prazo resulta na preclusão do direito de impugnação, consolidando a validade dos termos do edital e impedindo questionamentos futuros sobre os itens não impugnados.

25. A preclusão de direito, no contexto das licitações, ocorre quando a interessada deixa de exercer seu direito de impugnar um item do edital dentro do prazo estabelecido. Esse instituto jurídico impede que a parte venha a questionar posteriormente aquilo que poderia ter sido contestado no momento oportuno, garantindo, assim, a celeridade e a eficiência do processo licitatório.

26. Demais disso, não cabe à recorrente alegar afronta aos princípios da isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa em sede de recurso administrativo, por não conseguir cumprir exigência editalícia amparada na Lei de Licitações.

27. Trata-se, portanto, de uma exigência clara e objetiva, respaldada no art. 69, §3º, da Lei 14.133/2021. A documentação apresentada pela recorrente revela que os compromissos assumidos são superiores a 100% do patrimônio líquido do último exercício social, não atendendo à exigência editalícia, razão pela qual deve ser inabilitada do certame.

Recurso Beta Brasil Serviços de Conservação e Limpeza (Beta Brasil)

28. A *Beta Brasil* insurge-se, em síntese, contra a decisão de habilitação desordenada da licitante *Palmácea* e aponta divergências verificadas nas planilhas apresentadas pela recorrida, a partir de 24/02/2025, quanto às categorias de serviços, materiais e equipamentos. Aponta divergências nas diligências apresentadas, bem como ausência de padronização das informações e documentos.

29. Questiona a falta de oportunidade de negociação do valor da proposta apresentada pela recorrente após a desclassificação da concorrente *Real JG*, indicando suposto salto na ordem legal cronológica de julgamento das propostas. Sustenta que a licitante *Palmácea* não comprova com certidões a expertise na gestão e cita acórdão do TCU para fundamentar o seu recurso. Requer a anulação da decisão de 26/02/2025, com a inabilitação e desclassificação da licitante *Palmácea* e consequentemente a sua habilitação e oportunidade de negociação da sua proposta.

30. Em contrarrazões, a *Palmácea* refuta as alegações da *Beta Brasil*, esclarecendo inicialmente que, após o encerramento da primeira sessão de julgamento, a *Real JG* e a *Palmácea* recorreram contra a decisão de desclassificação, sendo que ambos os recursos foram julgados procedentes. Por estar melhor colocada, a *Real JG* foi convocada novamente para responder as diligências que não foram solicitadas na primeira sessão de julgamento. Após a desclassificação da primeira colocada, a *Palmácea*, empresa subsequente, foi convocada para responder diligências. Posteriormente ao cumprimento das diligências, a recorrida sagrou-se vencedora do certame.

31. A recorrida menciona os arts. 17 e 47 do Decreto 10.024/2019, que tratam do dever do pregoeiro de sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, bem como o tem 16.9 do instrumento convocatório e justifica cada item apontado pela recorrente. Afirma que foi a única empresa a apresentar o atestado de vistoria. Sustenta que comprovou a capacidade técnica para a execução do objeto, a qual já foi reconhecida pela equipe técnica da FHE, que reconheceu inclusive a capacidade de gestão de mão de obra da empresa. Requer a manutenção da decisão do pregoeiro e consequentemente da sua habilitação.

32. É o relato do essencial à análise.

33. Inicialmente, no que diz respeito à alegada habilitação desordenada da licitante *Palmácea*, não assiste razão à recorrente. Após a fase recursal, as licitantes que tiveram os recursos providos foram convocadas para a continuidade da avaliação das propostas por meio de diligências.

34. Nesse contexto, a licitante *Real JG* foi a primeira convocada a responder as diligências e, após a sua desclassificação, a concorrente *Palmácea*, segunda colocada no certame.

35. É importante esclarecer que a negociação prevista no art. 61, §1º, da Lei 14.133/2021 somente é realizada quando o julgamento com o primeiro colocado no certame é definido, razão pela qual a licitante *Palmácea*, após o cumprimento de todas as diligências, foi chamada para a negociação.

36. Assim, não há falar-se em habilitação desordenada da licitante *Palmácea*.

37. Em relação aos valores apresentados pela recorrida na Planilha de Custos e Formação de Preços, bem como à forma de apresentação dos documentos, as alegações da recorrente não procedem.

38. A planilha é um documento essencial em processos de contratação, pois detalha os valores unitários dos insumos e serviços necessários para a execução contratual. No caso em comento, a planilha foi minuciosamente examinada e aprovada pela área técnica da FHE, que concordou com o preço ofertado pela *Palmácea*, após a realização de diligências.

39. No Relatório de Análise dos Materiais e Equipamentos, datado de 11/02/2025, restou consignado o seguinte:

“Após análise da documentação, o Agente de Contratação concluiu que as solicitações de acréscimos e decréscimos estavam dentro dos parâmetros aceitáveis, os valores abaixo de mercado não configuram prática irregular, as variações de valores para os mesmos itens foram justificadas adequadamente, a ausência de cotação detalhada não prejudicou o processo, e não foram identificados sobrepreços ou preços inexequíveis. Portanto, não há motivos para descalcificação da proposta da empresa Palmácea, mantendo-se a decisão de habilitação da licitante.”

40. Em relação aos apontamentos relacionados à forma de apresentação, ou ausência de assinaturas, vale lembrar que, durante a análise das propostas, a ocorrência de dúvidas acerca de valores ou informações consignados pelas licitantes e a oportunidade de correção de valores unitários é prática comum autorizada pela legislação e doutrina pacificada no ordenamento jurídico pátrio, inclusive no âmbito do TCU, desde que haja expressa previsão editalícia nesse sentido.

41. Nessa esteira, o instrumento convocatório, no item 16.9., prevê expressamente que *“Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma dos incisos do artigo 64 da Lei nº 14.133, de 2021 e a exemplo das enumeradas no item 9.4. do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG nº 5, de 2017, ratificada pela IN SEGES/MPDG nº 98, de 2022, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.”*

42. O item 16.5.1. do edital, por sua vez, autoriza o Agente de Contratação a analisar a compatibilidade dos preços unitários apresentados na planilha com os praticados no mercado, em relação aos insumos e aos salários das categorias envolvidas na contratação e o item 16.5.2 estabelece que *“Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo licitante, no prazo indicado pelo Agente de Contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.”*

43. Sobre o tema, o TCU já se manifestou no sentido de que a inexequibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços e erros no preenchimento dessa planilha não caracterizam motivo suficiente para a desclassificação de proposta, desde que o preço ofertado seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação e que não haja infringência às exigências legais. É o que se infere do seguinte julgado:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS AUXILIARES DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO PREDIAL. COMPROVAÇÃO DE QUE A RECUSA DA PROPOSTA DE MENOR PREÇO DECORREU DE DESATENDIMENTO DE DISPOSIÇÕES DO EDITAL. CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA REPRESENTANTE. NECESSIDADE DE JUSTIFICAR A VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL, EM FACE DE OCORRÊNCIAS OBSERVADAS NO PROCESSAMENTO DO CERTAME. CIÊNCIA.

1. É vedado à Administração fixar nos editais de licitação percentuais, ainda que mínimos, para encargos sociais e trabalhistas ou efetuar ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais.

2. A Administração não está vinculada ao cumprimento de cláusulas de convenções coletivas de trabalho, excetuadas as alusivas às obrigações trabalhistas.

3. **A inexequibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços e erros no preenchimento dessa planilha não caracterizam motivo suficiente para a desclassificação de proposta, desde que o preço ofertado seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação e que não haja infringência às exigências legais.** (TCU - RP: 01872620194, Relator: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 04/12/2019, Plenário) Grifo nosso.

44. Assim, em relação aos apontamentos relacionados à Planilha de Custos e Formação de Preços pela recorrente, não prosperam os argumentos expendidos.

45. Quanto à alegada falta de capacidade técnica suscitada pela recorrente, as razões apresentadas não prosperam.

46. Após o exame do recurso administrativo interposto pela recorrida, a área técnica da FHE reavaliou o seu posicionamento à luz do entendimento do TCU³, no sentido de que a capacidade técnica para a prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra pode ser comprovada por meio de atestados que demonstrem a aptidão da licitante na gestão de mão de obra.

47. Nesse sentido, o atestado emitido pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), para a prestação de serviço de jardinagem e limpeza de áreas verdes, no período de 5 anos, com efetivo de 139 funcionários, sendo 66 serventes de limpeza, é documento hábil para a comprovação da capacidade técnica da licitante *Palmácea*.

48. Assim sendo, não prospera a alegação recursal da *Beta Brasil* no que toca a não comprovação da capacidade técnica da recorrida.

Conclusão

49. Pelo exposto, conheço os recursos interpostos pelas licitantes *Real JG Facilities S/A e, Beta Brasil Serviços de Conservação e Limpeza Ltda. e*, no mérito, não dou provimento às irresignações em apreço aos princípios da legalidade e julgamento objetivo, com a consequente manutenção da habilitação da licitante *Palmácea Jardins Ltda.*

Brasília-DF, 20 de março de 2025.

JORGE CARDOSO MARTINS
Diretor Administrativo

³ TCU Acórdãos 1589/2024, 1.168/2016, 553/2016, 1.443/2014 e 1.214/2013, do Plenário, e 744/2015, da 2ª Câmara.