



## RELATÓRIO DE RECURSO

**PROCESSO:** 053.001.013/2013.

**LICITAÇÃO:** Pregão Eletrônico n.º 53/2012/CBMDF.

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de limpeza, conservação e higienização nas dependências das Unidades do CBMDF.

**ASSUNTO:** Recurso da empresa PLANALTO SERVICE LTDA.

**INTERESSADOS:** Recorrida: REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA  
Recorrente: PLANALTO SERVICE LTDA

### 1- DOS FATOS

O presente certame teve sua abertura no dia 20/01/2014, às 13h00. Após a etapa competitiva, sagrou-se vencedora a empresa REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA, com o valor global de R\$ R\$ 4.689.000,00 (quatro milhões seiscentos e oitenta e nove mil reais).

Na fase de habilitação, a empresa REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA foi considerada habilitada e, ato contínuo, declarada vencedora do certame. Diante da abertura para manifestação de recurso, a empresa PLANALTO SERVICE LTDA manifestou intenção de interpor recurso.

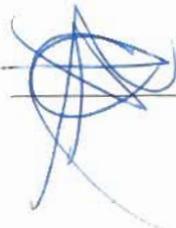
Em sua manifestação recursal, a empresa PLANALTO consignou o seguinte, em termos:

*"Registramos nossa intenção de recurso contra a aceitação e habilitação da empresa Real DP, uma vez que o edital PROIBE a redução da quantidade de postos, conforme ficará comprovado em nosso recurso."*

No prazo legal, vieram as razões de recurso da empresa recorrente.

#### 1.1 – Dos argumentos apresentados pela empresa PLANALTO SERVICE LTDA

Da peça recursal interposta pela licitante PLANALTO SERVICE LTDA é possível identificar que a mesma se irresignou em razão da proposta da empresa REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA, a seu juízo, afrontar o Instrumento Convocatório "na medida quando alterou a produtividade fixada pela legislação, sem, contudo, demonstra a viabilidade do aumento da produtividade"; e ainda assinala que a justificativa apontada pela Recorrida é que esta teria alterado a produtividade em 39 (trinta e nove) locais de serviços mediante o emprego de "duas lavadoras e secadoras de piso e três varredoras manuais", o que seriam "imperceptíveis no universo dos serviços contratados".



"Brasília – Patrimônio da Humanidade"

QUARTEL DO COMANDO GERAL  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES  
SAM QUADRA "B" BLOCO "D"  
Tel/Fax: 3901-3481  
[www.cbm.df.gov.br](http://www.cbm.df.gov.br)



E mais adiante, sugerindo existir sobrepreço na proposta da Recorrida, a Empresa Recorrente afirma que:

*O suposto ganho de produtividade é nocivo a Administração Pública, considerando que a economia é aparente, na verdade, a Recorrida induz ao erro o julgador, demonstrado que sua oferta ficou inferior ao orçado no valor global, contudo, a sua lucratividade é aumentada de forma ardilosa.*

E depois de juntar posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários requereu que, sobre o tema, seja reformada *"in totum, a decisão que julgou como vencedora do certame a Recorrida, em razão das irregularidades na proposta apontada"*.

Antes de adentrar na matéria específica objeto de sua manifestação de intensão em interpor recurso, a Recorrente apontou suposta irregularidade na atuação do Pregoeiro presidente original do certame o qual

*"quando aceitou a intenção recursal, segundo o seu entendimento a Autoridade responsável pela condução do Pregão, adverte que:*

*Motivo Aceite ou Recusa: Aceito a manifestação da empresa. Os documentos de habilitação e proposta encontram-se no sistema comprasnet a disposição da recorrente. Indefiro o pedido de documentos autenticados pelo CBMDF, visto que o certame ainda não adentrou à fase de documentos originais.*

*Subam as razões no tríduo legal. Caso se configure que a recorrente está se utilizando do recurso somente para fins procrastinatórios, será aberto processo administrativo para aplicação de penalidades. (grifo nosso)"*

Segundo a compreensão própria da Recorrente, tal conduta foi por ela recebida como "ameaça"; e depois de discorrer longamente sobre o caso, ao final a empresa PLANALTO SERVICE LTDA denunciou que **"a AMEAÇA registrada pelo Nobre Pregoeiro é absurda, e configura o ABUSO E DESVIRTUAÇÃO DO PODER CONFERIDO PELA LEI, pratica inaceitável no estado de direito."**

## 1.2 – Das Contrarrazões da Empresa REAL DP

Intimada para ofertar contrarrazões sobre os recursos postados, a seu turno, contestando a peça recursal, a empresa REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA deixa *"claro que no tocante a quantidade de serventes a ser utilizada, o Edital remete ao alvedrio da empresa participante. Ou seja, cada empresa será responsável por definir a quantidade de serventes de acordo com a capacidade de produtividade"*. Em seguida abstrai que

- a) *o ato de convocação adotou a produtividade como critério a ser utilizado nas propostas;*
- b) *os serviços serão contratados com base na Área Física a ser limpa;*

**"Brasília – Patrimônio da Humanidade"**



c) as próprias empresas participantes é quem devem estabelecer a quantidade de serventes a ser empregado na execução do objeto contratual;

d) a quantidade de serventes a ser utilizada tem como parâmetro a produtividade mínima, ou seja, não inferior àquela estabelecida na tabela do item 4.2.2 do Ato de Convocação, repetida no art. 44 da IN nº 02/2008 MPOG.

E mais adiante, ao oferecer suas contrarrazões, reforça que apresentará a sua proposta segundo a sua capacidade produtiva, afirmando que, *verbis*:

*"Por óbvio que somente as empresas que adotam tecnologia tal qual a REAL DP está apta a oferecer produtividade acima da média.*

*Aliás, o nível de especialização da empresa REAL DP na área de limpeza e conservação a credencia como a única no seu seguimento a conseguir comprovadamente (vide os atestados anexados a proposta) a maior produtividade do setor."*

## 2 – DO MÉRITO

Antes de adentrar no mérito das alegações, cumpre-me consignar que atuo no presente feito por designação do Ilmo Sr. Diretor de Contratações e Aquisições, em substituição ao Pregoeiro que presidiu originalmente o certame, conforme despacho constante à fl. 829 do processo.

Quanto às pontuações feitas na peça recursal, inicio a análise pela alegada "ameaça" sofrida pela Recorrente, a qual apontou como autor o Pregoeiro que aceitara a sua manifestação de interpor recurso. Sobre o tema, observo que foge do elenco dos temas passíveis de ser apresentados na forma de Recursos Administrativos; quer no âmbito da Lei n.º 10.520/2002, quer na Lei n.º 8.666/1993, utilizada de forma subsidiária.

Por outro foco, observo por analogia que em tema de Processo Civil, no âmbito do Poder Judiciário, não raro as peças recursais (*lato sensu*) são tratadas à luz do parágrafo único do art. 538 do CPC, ou seja, a apresentação de peça manifestamente protelatória é situação na qual os responsáveis são apenados com sanção de multa.

Em nenhum momento o Pregoeiro ameaçou a recorrente, principalmente porque o contato com a empresa foi exclusivamente pelo portal do *comprasnet*, por se tratar de pregão eletrônico. A intenção de recurso da empresa foi acatada, com o alerta de que eventual motivação protelatória por parte da recorrente motivaria as medidas cabíveis por parte do CBMDF. O Art. 90, da Seção III, da Lei 8.666/93, prevê como crime:

**"Brasília – Patrimônio da Humanidade"**

QUARTEL DO COMANDO GERAL  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES  
SAM QUADRA "B" BLOCO "D"  
Tel/Fax: 3901-3481  
[www.cbm.df.gov.br](http://www.cbm.df.gov.br)



*"SEÇÃO III*

*Dos Crimes e das Penas*

*Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação."*

A informação prestada à empresa teve fundamentação na lei, sem qualquer arbitrariedade, abuso de poder ou autoritarismo por parte do Pregoeiro. Saliente-se que uma das características do Pregão Eletrônico é a celeridade e eventual apresentação de recurso sem fundamentação apenas prejudica a conclusão célere do certame. O comunicado à recorrente teve intuito instrutivo, no sentido de preservar o devido andamento licitatório.

Quanto ao mérito das alegações específicas do procedimento licitatório, cumpre consignar, de forma preambular que o objeto demandado pelo CBMDF é a **prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização nas dependências de suas unidades**; e para atender tal demanda, o escopo da contratação não se limita à contratação de mão-de-obra, até porque tal prática é vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, encabeçado pela Carta Magna, além de outras fontes de Direito, a exemplo do consignado no § 2º do artigo 6º da Instrução Normativa nº 2/2008 da SLTI/MPOG.

Dai porque, mesmo que fosse possível a contratação apenas de mão-de-obra, não seria razoável que a Administração fixasse, de forma peremptória, a produtividade de cada profissional.

Em verdade, para o adimplemento da obrigação, a futura contratada deverá empregar materiais de consumo, equipamentos e recursos humanos, todos com precificações diversas, cujos itens de custos deverão ser objetivamente consignados nas respectivas planilhas de quantitativos e custos unitários de cada concorrente.

E mais. O Edital, assim como o seu Anexo 1 (Termo de Referência) não deixa dúvidas quanto à relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, e que a produtividade é uma "unidade de serviço" utilizada como um dos parâmetros de medição e aferição dos resultados a serem alcançados no futuro contrato.

Por outro lado, a demonstração dos resultados alcançados em face da relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratado deve ser mensurada ainda em termos de economicidade e do melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponibilizados para o contrato.

**"Brasília – Patrimônio da Humanidade"**

QUARTEL DO COMANDO GERAL  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES  
SAM QUADRA "B" BLOCO "D"  
Tel/Fax: 3901-3481  
[www.cbm.df.gov.br](http://www.cbm.df.gov.br)



CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO LOGÍSTICA E FINANCEIRA  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES



Assim foi que o Ato Convocatório não fixou de modo terminante o quantitativo de serventes ou de encarregados, ou mesmo de materiais consumíveis que deverão ser empregados. Fixa, isto sim, **uma estimativa como parâmetro e balizamento**, a partir dos elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto demandado, de modo a possibilitar a avaliação dos custos pelas interessadas e pela Administração.

Após análise da peça apresentada pela Recorrente e das contrarrazões ofertadas pela Recorrida (intitulada de "Impugnação ao Recurso Administrativo"), este Pregoeiro passou a analisar com maior minudência a proposta da Empresa REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA, em especial os itens de custo demonstrados na formação do seu preço e consignados nas planilhas anexadas à respectiva proposta.

A começar pelo item considerado crucial apontado pela Recorrente, qual seja, o fator "Produtividade" que define o quantitativo de recursos humanos a serem empregados em razão da área, de pronto foi identificado erro crítico no somatório do item "serventes" destinados a atender a "área externa", o que reduziu sobremaneira a quantidade de postos de trabalho que seriam colocados à disposição do contrato.

A considerar os argumentos ofertados pela Empresa Recorrida de que *"cada empresa será responsável por definir a quantidade de serventes de acordo com a capacidade de produtividade"*, objetivamente é possível concluir que a Empresa REAL DP estabeleceu o quantitativo de mão-de-obra necessária para atender cada unidade, considerando a sua própria capacidade produtiva. Contudo, equivocadamente, ao totalizar o somatório dos serventes designados para a área externa, foram considerados apenas dezoito profissionais, em detrimento da contagem correta de 56 serventes (2+14+2+1+2+2+1+2+2+3+1+3+2+1+2+1+1+1+1+1+2+1+2+1+1+1+1+1+1).

Em consonância com o § 3º do artigo 26 do Decreto 5.450/2005, bem como com o Ato convocatório (itens 13.4.6 e 14.17), que preveem o saneamento de atos suscetíveis de aproveitamento, a Empresa Recorrida foi notificada para sanear sua proposta compatibilizando-a com o quantitativo originalmente julgado adequado.

Em resposta, a Empresa Recorrida apresentou apenas uma "nova planilha de produtividade", na qual alterou substancialmente os seus índices de produtividade, e ainda acresceu um (01) servente no seu total. Além disso, a Empresa Recorrida deixou de oferecer as demais planilhas corrigindo o montante de sua proposta, eis que o total de funcionários foi elevado de 124 para 125.

"Brasília – Patrimônio da Humanidade"

QUARTEL DO COMANDO GERAL  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES  
SAM QUADRA "B" BLOCO "D"  
Tel/Fax: 3901-3481  
[www.cbm.df.gov.br](http://www.cbm.df.gov.br)



A respeito, observo que o caso em discussão trata de evidente "jogo de planilha", devido ao superdimensionamento da produtividade e consequente subestimativa do quantitativo de mão-de-obra, tendo sido evidenciado ainda vício na formação de preço da Empresa REAL DP.

É possível ainda identificar a existência de sobrepreço. Isto porque, na medida em que, para não alterar a substância da proposta, condição *ceteris paribus*, o saneamento esperado seria o ajuste do quantitativo de mão-de-obra para 158 serventes e 6 encarregados. Evidentemente, tal saneamento exigiria uma redução de equivalentes 30% (trinta por cento) nos custos da Empresa Recorrida para que esta pudesse honrar o contrato no preço originalmente proposto.

Uma vez que a demanda é fixa, ao manter o preço e o quantitativo de recursos humanos, de modo transversal a Recorrida estará repassando o ônus do preço ou de uma provável inexecução para a Administração. Logo, ainda que o preço global se encontre abaixo do estimado pela Administração, o vício na formação do preço viola os arts. 3º e 6º, IX, 'f', c/c o art. 43, IV, da Lei de Licitações e Contratos, bem como o princípio da economicidade.

Ademais, conforme já afirmado, o § 3º do Decreto nº 5.450/2005 permite apenas a correção de erros ou falhas que não alterem a substância das propostas e dos documentos. E ao promover a alteração no índice de produtividade, a Empresa REAL DP alterou o quantitativo de serventes distribuídos para cada unidade do CBMDF a ser atendida, o que leva ao desvirtuamento dos parâmetros de medição e aferição dos resultados originalmente ofertados em sua proposta.

### 3 – DA CONCLUSÃO

Forte nos motivos de fato e de direito acima expostos, e tendo em vista o que mais consta nos autos, este Pregoeiro **RESOLVE**:

- 1) **RECEBER** as razões de recurso da empresa PLANALTO SERVICE LTDA, bem como as contrarrazões ofertadas pela empresa REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA, eis que tempestivas;
- 2) **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido da Recorrente, PLANALTO SERVICE LTDA, especificamente em razão da balda identificada na proposta da Recorrida REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA a qual, mesmo depois de notificada, não logrou êxito em sanear-la;
- 3) **DECLASSIFICAR** a empresa REAL DP SERVIÇOS GERAIS LTDA, com fulcro nos §§ 2º e 3º do art. 26 do Decreto nº 5.450/2005, c/c os itens 5.8 e 6.6 do Ato Convocatório regedor do Pregão Eletrônico n.º 053/2013–DICOA/DEALF/CBMDF.

“Brasília – Patrimônio da Humanidade”

QUARTEL DO COMANDO GERAL  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES  
SAM QUADRA "B" BLOCO "D"  
Tel/Fax: 3901-3481  
[www.cbm.df.gov.br](http://www.cbm.df.gov.br)

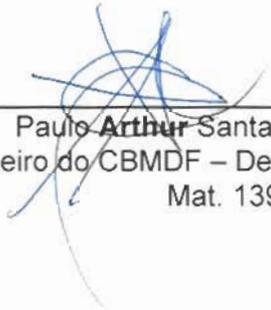


**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO LOGÍSTICA E FINANCEIRA  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES**



- 4) **FAZER SUBIR** o presente Ato ao Diretor de Contratações e Aquisições do CBMDF para prolação de decisão final sobre os fatos apontados na peça recursal contra atos do Pregoeiro, nos termos do art. 8º, IV c/c art. 11, VII, do Decreto 5.450/05, c/c o item 9.8 do Ato Convocatório retro citado.

Brasília-DF, 12 de fevereiro de 2014.

  
\_\_\_\_\_  
Paulo ~~Arthur~~ Santa Cruz dos Santos  
Pregoeiro do CBMDF – Designado em Substituição  
Mat. 1399940

**“Brasília – Patrimônio da Humanidade”**

QUARTEL DO COMANDO GERAL  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES  
SAM QUADRA “B” BLOCO “D”  
Tel/Fax: 3901-3481  
[www.cbm.df.gov.br](http://www.cbm.df.gov.br)