

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA RESPONSÁVEL PELO PREGÃO PRESENCIAL
SRP Nº 37/2022, DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PLANALTO - PARANÁ**

IGUAÇU DESENVOLVIMENTO LTDA. - EPP, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 17.453.147/0001-30, com sede na Rua Paraná, nº 5906, Sala nº 21, bairro Coqueiral, em Cascavel/PR, CEP 85807-040, neste ato representada por seu administrador **ULISSES RICARDO RÖEHR**, brasileiro, unido estavelmente, empresário, inscrito no CPF/MF sob o nº 043.576.449-76, residente e domiciliado na Rua Rio de Janeiro, nº 1727, em Capanema/PR, CEP 85760-000, vem à presença de Vossa Senhoria, por meio de seu advogado, com fundamento no art. 109, I, a e b, da Lei nº 8.666/93 e art. 4º, XVIII, da Lei nº 10.520/2002, interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão desta comissão que decidiu pela habilitação da participante **F C DA SILVA TERCEIRIZAÇÃO LTDA.**, pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos.

1.

Síntese fática

Trata-se, na espécie de Pregão Presencial realizado sob a modalidade de Registro de Preços visando a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de auxiliar de limpeza (servente) e conservação, incluindo mão-de-obra, encargos e tributos pertinentes, nos setores definidos em edital, com valor máximo previsto de R\$ 974.115,28 (novecentos e setenta e quatro mil cento e quinze reais e vinte e oito centavos).

Aberta a sessão pública em 12/05/2022, e analisadas as propostas apresentadas, FC da Silva Terceirização Ltda. fora considerada habilitada e declarada a vencedora do certame.



Conforme se verá, no entanto, os documentos apresentados pela Recorrida demonstram a inexequibilidade da planilha de formação de custos, além de sua absoluta incapacidade técnico-operacional e econômico-financeira para executar o objeto licitado, pelo que deve ser inabilitada. É o que se passa a demonstrar.

2.

No mérito: razões para reforma de decisão

2.1 Inconsistências na planilha de formação de custos

Em consulta ao portal da Receita Federal, foi possível constatar que é, atualmente, optante do SIMPLES Nacional¹:

Data da consulta: 16/05/2022 06:45:18

Identificação do Contribuinte - CNPJ Matriz

CNPJ: **37.926.043/0001-02**

A opção pelo Simples Nacional e/ou SIMEI abrange todos os estabelecimentos da empresa

Nome Empresarial: **F C DA SILVA TERCERIZACAO LTDA**

Situação Atual

Situação no Simples Nacional: **Optante pelo Simples Nacional desde 01/01/2022**

Situação no SIMEI: **NÃO enquadrado no SIMEI**

Em toda a LC 123/2006, podem ser encontradas apenas três exceções à essa regra geral, trazidas pelo art. 18, § 5º-H. Só podem participar do SIMPLES empresas de cessão de mão-de-obra que prestem serviços de: 1. construção de imóveis e obras de engenharia em geral; 2. serviços de vigilância, limpeza ou conservação; ou 3. serviços advocatícios.

Assim, muito embora seja exceção à regra que empresas do SIMPLES possam licitar serviços de cessão de mão-de-obra, fato é que, no presente caso, a participação da Recorrida se mostra possível, tendo em vista que o objeto do presente certame está ligado à área de limpeza.

¹ <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SIMPLESNACIONAL/aplicacoes.aspx?id=21>



Ocorre, contudo, que nos termos do que trazido pelo art. 18, § 5º-C, as empresas que cedam mão de obra na área de vigilância, limpeza e conservação, deverão ser tributadas na forma do Anexo IV, da mesma lei:

§ 5º-C Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 17 desta Lei Complementar, as atividades de prestação de serviços seguintes serão tributadas na forma do Anexo IV desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis:

VI - serviço de vigilância, limpeza ou conservação.

Referido anexo traz uma tabela de alíquotas que cresce de maneira progressiva, de acordo com a receita bruta anual da pessoa jurídica. A menor alíquota, aplicável àquelas empresas que tiverem receita bruta de até R\$ 180.000,00, é de 4,50%. A próxima faixa passa a 9%, depois 10,20%, e assim sucessivamente.

No presente caso, a Recorrida fez constar em sua planilha de formação de custos uma alíquota de **3,28%**, que não encontra substrato legal algum. Mesmo diante dessa alíquota incomum, a empresa não forneceu qualquer explicação adicional para explicar à esta comissão a origem da informação, levando à presunção de inexecuibilidade da planilha nesse ponto.

Outro ponto de atenção é o fato de a Recorrida ter incluído em sua planilha de custos provisão para pagamento de auxílio alimentação com desconto de 20%, sem comprovar sua participação no Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT) – requisito indispensável para que seja possível a aplicação do referido desconto.

Houve também previsão de desconto de R\$ 86,81 a título de vale-transporte, sem que houvesse inclusão do benefício correspondente a favor do trabalhador – desconto ilegal e sem contrapartida, portanto.

Não houve, tampouco, a apresentação da Convenção Coletiva de Trabalho utilizada pela Recorrida para basear sua planilha de custos no que diz respeito à salário base e demais benefícios.

Em resumo, são diversas as irregularidades constantes na proposta apresentada, que impedem a verificação de sua exequibilidade, de modo que a inabilitação é medida de rigor.



2.2 Ausência de apresentação de documentos indispensáveis quanto à habilitação econômico-financeira

Por força do disposto no art. 175 da Lei Federal nº 6404/1976, para fins contábeis e fiscais, o denominado "exercício social" é o período no qual as empresas deverão elaborar as demonstrações financeiras, também chamadas de demonstrações contábeis, e deverá ter duração de **um ano**.

Nesse sentido, estabeleceu o item 9.2.2.2 do edital do presente torneio licitatório:

9.2.2- Da Qualificação Econômica Financeira

9.2.2.2- **Balanco patrimonial** e demonstrações contábeis **do último exercício social**, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, **vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios**, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

A vedação contida no edital não está ali por acaso. Um balancete é uma espécie de "amostra" dos resultados de uma empresa a curto prazo, enquanto o balanço é um documento oficial da empresa, que tem por objetivo registrar a sua movimentação financeira ao final de cada ano (exercício social).

O Código Civil estabelece, nos arts. 1.179 e seguintes, a obrigatoriedade da escrituração contábil, com o dever de promover à lavratura de balanço patrimonial e de resultado econômico, anualmente. A sociedade limitada tem um regime especial. O art. 1.065 determina a obrigatoriedade da elaboração de balanço patrimonial e de balanço de resultado econômico, o que deverá ocorrer "ao término de cada exercício social": Mas a aprovação das contas da administração (logo, dos referidos balanços) dependerá da deliberação dos sócios (art. 1.071, I), a qual se dará em assembleia geral, até quatro meses depois do término do exercício social (art. 1.078. inc. I). A solução legal importa a aproximação entre o regime das S.A. e das limitadas, o que propiciará a superação das dúvidas existentes.

Por isso, para garantir a segurança de uma futura contratação, é razoável que a Administração **exija** a apresentação do balanço patrimonial, e não de balancetes, já que esse é o meio mais acurado de demonstrar a saúde financeira da empresa, potencial contratada.

Analisando a documentação apresentada pela empresa Recorrida para comprovar sua qualificação econômico-financeira, vê-se que o único documento contábil



apresentado foi o **balancete** do mês de dezembro/21, o que, como visto, é expressamente vedado pelo item 4.2.2.2 do edital.

Anote-se que não é mais permitido à Recorrida apresentar o seu balanço patrimonial nesta fase do certame, já que, nos termos do § 3º, do art. 43, da Lei nº 8.666/93, ultrapassada a fase de abertura das propostas, é *vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta*.

Essa irregularidade, por si só, já seria suficiente para inabilitar a Recorrida, em nome da isonomia e da estrita vinculação ao instrumento convocatório, verdadeira lei entre Administração e licitantes.

Mas para além disso, a análise do balancete apresentado traz sérias dúvidas a respeito da capacidade financeira da Recorrida em suportar a futura contratação que pretendia ao participar desta licitação.

Isso porque quase a totalidade do ativo circulante apresentado pela empresa diz respeito aos R\$ 100.000,00 de seu capital social – ativo circulante esse cujo valor é exatamente idêntico ao seu passivo circulante.

No mês de dezembro/21, ao qual se refere o balancete juntado, houve crédito total pouco superior a R\$ 12.000,00.

E, de acordo com a melhor doutrina

A qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos econômico-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação. Executadas 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 a inviabilidade da execução satisfatória do contrato e a impossibilidade de arcar com as consequências de eventual inadimplemento.²

Especificamente no campo da cessão de mão-de-obra, é sabido que a imensa maioria dos gastos mensais (folha de pagamento ordinária, verbas rescisórias,

² FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16a ed. Pág. 632.



diárias e indenizações) deve ser **antecipado** pela empresa contratada para só depois, uma vez emitida a respectiva nota fiscal, ser procedido ao pagamento pelo ente público contratante – o que pode levar dias ou até semanas. Exige-se, então, capacidade financeira diferenciada para fazer frente às obrigações contratuais sem que haja desrespeito à legislação trabalhista (pagamento de salários até, no máximo, o quinto dia útil subsequente ao da prestação de serviços, por exemplo), evitando-se, assim, o risco de passivo trabalhista para a própria Administração.

Nesse caminho de ideias, analisando-se a (insuficiente) documentação econômico-financeira juntada pela Recorrida, remanescem fundadas dúvidas a respeito de sua capacidade de cumprir a contento as obrigações decorrentes do futuro contrato administrativo, cujo valor total se aproxima dos 1 milhão de reais.

Não demonstrada a contento a qualificação econômico-financeira da Recorrida, seja pela ausência de apresentação de documento considerado obrigatório pelo edital (balanço patrimonial anual), seja pela aparente incapacidade financeira de arcar com os custos de eventual contratação, é caso de inabilitação da Recorrida.

2.3 Dúvidas quanto à qualificação técnico-operacional da Recorrida

O item 9.2.4 do Edital, ao se referir à questão da qualificação técnico-operacional, exigiu a apresentação de “*atestado de capacidade técnica **compatível com o objeto da presente licitação***”. Não trouxe, contudo, maiores elementos que permitissem entender qual seria o critério de julgamento desta comissão para estabelecer a (in)compatibilidade dos atestados eventualmente apresentados com o objeto do certame.

Assim, é caso de se socorrer, subsidiariamente, à legislação que regulamenta a matéria.

Antes disso, contudo, deve-se ter em mente a *mens legis* por detrás da exigência de apresentação de qualificação técnico-operacional por parte das empresas, i.e, o que essa exigência significa em termos de segurança da contratação.

O desempenho profissional e permanente da atividade empresarial conduz ao desenvolvimento de atributos próprios da empresa. Um deles seria sua capacidade de executar satisfatoriamente encargos complexos e difíceis. Utiliza-se a



expressão "capacitação técnica operacional" para indicar essa modalidade de experiência, relacionada com a ideia de empresa. Não se trata de haver executado individualmente uma certa atividade, produzida pela atuação pessoal de um único sujeito. Indica-se a execução de um objeto que pressupõe a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade (maior ou menor) de pessoas físicas (e, mesmo, jurídicas). O objeto executado revestia-se de complexidade de ordem a impedir que sua execução se fizesse através da atuação de um sujeito isolado. Portanto, não se tratou de experiência pessoal, individual, profissional.

Exigiu-se do sujeito a habilidade de agrupar pessoas, bens e recursos, imprimindo a esse conjunto a organização necessária ao desempenho satisfatório. Assim, a experiência seria das pessoas físicas - mas não dessas pessoas individualmente. Esse conjunto de pessoas físicas enfrentou desafios e problemas e os resolveu através da conjugação de seus esforços comuns. Cada uma das pessoas físicas, isoladamente, contribuiu com uma parcela para o êxito conjunto. Portanto, a perspectiva de enfrentar problemas no futuro e continuar a superá-los pressupõe a manutenção dessa organização.

A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participou anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública. ³

Nas licitações de cessão de mão-de-obra, o que importa saber, para a Administração, é se a participante possui experiência (*know-how*) anterior na organização e execução de um contrato similar ao que pretende firmar.

Simplificando, há substancial diferença na cessão de mão-de-obra de 3 ou 4 trabalhadores que exercem funções simples (receptionista, por exemplo), e na cessão de centenas de trabalhadores em cargos complexos (mecânicos, instrutores de uma área específica, etc). É exatamente com isso que a qualificação técnico-operacional se relaciona.

No presente caso, tem-se que as funções a serem exercidas pelos colaboradores são relativamente simples (serviços gerais), mas o contrato é de maior vulto, já que se espera a ocupação de 30 postos de trabalho em diferentes setores da municipalidade.

³ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16a ed. Pág. 585.



Visando estabelecer limites objetivos para a avaliação da capacidade técnica das licitantes, a Instrução Normativa nº 05/2017-Seges/MPDG instituiu requisitos mínimos de aceitabilidade das certidões trazidas pelas empresas. A saber:

10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante:

b) **comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado**, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;

c) **no caso de contratação de serviços por postos de trabalho:**

c.1. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;

c.2. **quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.**

Pois bem. A empresa Recorrida apresentou **um único atestado de capacidade técnica**, emitido por um Colégio Estadual situado no mesmo município da sede da empresa, que atesta a disponibilização de **07 postos de trabalho** pelo período de **06 meses**. Não foram juntados, pela participante, quaisquer documentos adicionais que permitam entender os detalhes e peculiaridades desse serviço prestado.

Parece certo, então, que inexistente **compatibilidade** entre esse atestado e o objeto licitado no presente certame, seja do ponto de vista temporal (o tempo estimado de contrato nesta licitação é o **dobro** do atestado, ao passo que a IN 05/2017 chega a exigir experiência prévia por período **superior**), ou do ponto de vista quantitativo (o atestado dá conta do gerenciamento de menos de 25% dos postos de trabalho aqui pretendidos).

Além disso, considerável diferença existe entre a execução de um contrato menor e mais curto na mesma cidade onde se localiza a sede da empresa, e outro contrato maior e mais longo em um município que dista 400km da sede.

Em resumo, a Recorrida não apresentou comprovante de experiência anterior (capacidade técnico-operacional) na prestação de serviços **compatíveis** com o objeto desta licitação, mais um motivo pelo qual deve ser inabilitada.



2. Requerimentos

Por todo o exposto, requer-se de Vossa Senhoria:

a) O recebimento e processamento do presente recurso administrativo, já que tempestivo, formal e legalmente adequado, intimando a Recorrida para que, querendo, apresente suas respectivas contrarrazões;

b) No mérito, o seu **provimento**, para o fim de reformar a decisão administrativa tomada em sessão, **inabilitando** a empresa Recorrida, nos termos da fundamentação;

c) Alternativamente, em caso desprovimento do recurso, o encaminhamento do apelo à autoridade superior para nova apreciação, permitindo o acesso ao duplo grau de jurisdição administrativa.

Nesses termos, pede deferimento.

Capanema/PR, data da assinatura digital.

GABRIEL F. KÄFER
OAB/PR 97.780