



AO SENHOR PREGOEIRO

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 140/2023

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de limpeza, desinfecção e conservação de área hospitalar (área interna e externa), com mão-de obra especializada, a fim de atender as necessidades das unidades assistenciais da Fundação Estatal de Atenção à Saúde de Curitiba – FEAS, pelo período de até 12 (doze) meses.

COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 07.192.414/0001-09, com sede na Rua Nossa Senhora do Rocio, 1901, centro, cidade de Toledo/PR, CEP: 85.900-180, por seu Procurador, vem, respeitosamente, a presença de Vossa Senhoria, interpor **IMPUGNAÇÃO**, com fulcro no art. 164 da Lei 14.133/21, pelas razões doravante expostas.

1. DOS FATOS

A Fundação Estatal de Atenção à Saúde – FEAS, tornou público edital de licitação na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, de tipo Menor Preço Global, para contratação de empresa especializada para prestação dos serviços descritos no objeto.

A ora impugnante é a prestadora dos serviços que se pretende contratar. Além de ser empresa especializada, possui larga experiência na atividade licitada. Ocorre que, ao formular sua proposta de preços e analisar detidamente o edital de licitação, notou irregularidades que carecem de reforma.

Esta impugnação permite a discussão e alinhamento das questões controvertidas e permite à Administração evitar graves problemas futuros quando da execução do objeto com a futura contratada.



Por estes motivos, requeremos que esta impugnação seja recebida e processada na forma da lei, sendo ao final julgada totalmente procedente, com a consequente republicação do edital.

É a síntese do essencial.

2. DO MÉRITO

2.1. DA INEXEQUIBILIDADE DO VALOR MÁXIMO PROPOSTO – EQUIVOCADO DIMENSIONAMENTO PARA CÁLCULO DO VALOR DOS POSTOS 12x36.

Inicialmente, cumpre salientar que os valores apresentados junto à Fase Interna da Licitação, que acabaram por ocasionar a média dos valores para os postos 12x36 a serem contratados, demonstram-se **cabalmente equivocados**. Para tanto, vejamos os valores apresentados e divididos em 03(três) orçamentos:

| LOCAL | POSTO | PROPOSTAS | | | MÉDIA POR POSTO |
|-------|--------------------------|-----------------|-------------|------------------|--------------------|
| | | GRUPO INTERSEPT | CLEAN MALL | GRUPO BRASANITAS | |
| CMBN | ASG Diurno 12x36 | R\$16.880,82 | R\$6.197,22 | R\$6.781,37 | R\$6.489,30 |
| | ASG Noturno 12x36 | R\$18.601,36 | R\$6.950,83 | R\$7.268,60 | R\$7.109,72 |
| | ASG Coletor Diurno 12x36 | R\$19.334,08 | R\$6.359,09 | R\$7.558,28 | R\$6.958,69 |
| HMIZA | Encarregado Diurno 12x36 | R\$19.574,52 | R\$7.040,56 | R\$7.777,24 | R\$7.408,90 |
| | ASG Coletor Diurno 12x36 | R\$19.334,08 | R\$6.359,09 | R\$7.487,72 | R\$6.923,41 |
| | ASG Diurno 12x36 | R\$17.491,40 | R\$6.197,22 | R\$7.000,75 | R\$6.598,99 |
| | ASG Noturno 12x36 | R\$18.952,74 | R\$6.950,83 | R\$7.487,72 | R\$7.168,75 |

Conforme se observa dos valores acima, fato é que o primeiro orçamento (Intersept) demonstra-se superior aos demais (Clean Mall e Grupo Brasanitas). Isto pois, o Grupo Intersept, **corretamente**, entendeu **que 01(um) posto 12x36 é composto por 02(dois) funcionários**, enquanto as demais empresas simplesmente cotaram o valor unitário de 01(um) funcionário por posto, de maneira equivocada.

E, nesse sentido, desde já, calha salientar a diferença entre o conceito de posto de trabalho e de funcionário. O posto de trabalho refere-se a uma posição



especifica, que é designada para a realização de determinadas tarefas e responsabilidades. Ou seja, **o posto de trabalho é uma entidade abstrata que representa uma função ou um cargo dentro de uma estrutura organizacional. O funcionário, por sua vez, é uma pessoa que foi contratada para ocupar um posto de trabalho** específico dentro da organização, executando as responsabilidades atribuídas ao posto de trabalho.

E, no caso de um posto 12x36, o fato deste corresponder a 02(dois) funcionários é muito simples: a característica principal do posto 12x36 é que o funcionário trabalhará por 12h e folgará por 36h, ou seja, **o funcionário trabalhará um dia sim e o outro não**. O posto de trabalho, no entanto, não pode restar descoberto, de modo que **quando um funcionário estiver gozando de seu descanso de 36h, outro funcionário deve estar laborando suas 12h daquele mesmo posto de trabalho, a fim de que os serviços não sejam interrompidos**.

Para melhor visualização da questão, vejamos tabela representativa de **04(quatro) dias de trabalho de dois funcionários que laboram na jornada 12x36, e que ocupam o mesmo posto de trabalho:**

| | 01 POSTO ASG DIURNO 12X36 | |
|----------------------|----------------------------------|-----------------------|
| | Funcionário 01 | Funcionário 02 |
| Dia 12/12/2023 (12h) | Trabalha | Descanso |
| Dia 13/12/2023 (12h) | Descanso | Trabalha |
| Dia 14/12/2023 (12h) | Trabalha | Descanso |
| Dia 15/12/2023 (12h) | Descanso | Trabalha |

Da tabela supra, percebe-se que **somente com essa dinâmica é que os 58 postos com regime de jornada 12x36 a serem contratados, terão os serviços a ele pertinentes sendo executados diariamente**. A questão, inclusive, foi alvo de pedido de esclarecimentos, da seguinte forma:



08) Nos quantitativos totais previstos, para a jornada 12x36 a quantidade prevista refere-se ao número de empregados ou ao número de postos?

Ex:

| | | | | |
|---|------|--------|--|---|
| 4 | CMBN | 222702 | Auxiliar de Serviços Gerais diurno 12x36 | 9 |
|---|------|--------|--|---|

Neste item devem ser contabilizados 9 auxiliares de serviços gerais (empregados) ou 18 auxiliar de serviços gerais, CONSIDERANDO QUE 1 POSTO 12X36 É COMPOSTO POR 2 EMPREGADOS?

09) No caso de o número de postos ser equivalente a 2 empregados por posto 12x36, o valor máximo apresenta-se inexecutável, visto que observamos pelos valores informados na fase interna que algumas empresas que forneceram esses orçamentos consideraram 2 empregados por posto e outras consideraram 1 empregado por posto, sendo assim a média considerada para valor máximo resta prejudicada. Solicitamos a revisão dos valores máximos informados. A título de exemplo vejamos o valor para o posto de Auxiliar de serviços gerais:

| | | | | | | | | |
|--|---|--------------|---------------|-----------------|-------------|--------------|---------------|-------------|
| Auxiliar de Serviços Gerais diurno 12x36 | 9 | R\$16.880,82 | R\$151.927,38 | R\$1.823.128,56 | R\$0.107,22 | R\$55.774,98 | R\$669.299,76 | R\$6.781,37 |
|--|---|--------------|---------------|-----------------|-------------|--------------|---------------|-------------|

Ocorre que, com a devida *vénia*, mas da análise das respostas dos questionamentos restou evidente a falta de compreensão acerca da complexidade que envolve a questão:

8. Referência de número de postos.

9. As empresas que cotaram estavam cientes de todos as condições do termo, cotando assim os valores que julgavam necessários. Caso a proposta não se enquadre a empresa, entendemos perfeitamente, mas não julgamos necessária a republicação do edital.

E, nesse sentido, caso este ente Administrativo mantenha esse entendimento de que cada posto de trabalho equivale a tão somente um funcionário, **a demanda diária será executada por metade dos postos que se pretendem contratar.** A título exemplificativo, no caso do posto de Auxiliar de Serviços Gerais diurno 12x36 da CMBN, o qual se pretende a contratação de 09(nove) postos, em um dia os serviços serão executados por 05(cinco) funcionários e, no outro dia, por 04(quatro) funcionários, uma vez que cada posto seria equivalente a um funcionário, certamente prejudicando a execução dos trabalhos.



Desta maneira, conforme exemplo acima, para que diariamente os 09 postos de trabalho estejam ativos, é imprescindível que para cada posto sejam contratados 02(dois) funcionários, haja vista que necessariamente haverá um dia de descanso entre cada dia de trabalho executado.

E, nesse sentido, **é ilógico que os custos médios mensais indicados na fase interna sejam capazes de suprir postos 12x36 que abrangem 02(dois) funcionários.**

A título exemplificativo, observemos os valores relativos ao posto de Auxiliar de Serviços Gerais diurno 12x36: a média dos valores indicam que o valor de cada posto seria de R\$ 6.489,30, totalizando um valor mensal de R\$ 58.403,70 (total para 09 postos). Nessa seara, percebe-se que **o valor indicado por posto seria, em verdade, o valor indicado por funcionário**, ao passo que **para que se chegasse ao valor do posto, o quantum mensal deveria ser dobrado** (a fim de contabilizar o valor dos 02 funcionários que laboram em cada posto, revezando a jornada de 12x36). Nesse caso, portanto, o valor do posto seria de **R\$ 12.978,60** (compreendendo a remuneração de 02 funcionários)

Nesta seara, é cristalino que o valor máximo proposto para a presente licitação é **inexequível**, uma vez que **não foi observada a necessidade de cotação de 02 funcionários para cada posto de trabalho 12x36 a ser contratado.**

E, para tanto, ressalta-se que a contratação de obras e serviços pela Administração Pública exige rigoroso processo administrativo, no qual devem estar expressos e individualizados todos os custos unitários, que somados, compõe o preço global a que a parte contratante se propõe a pagar aos licitantes como contrapartida à obra ou serviço. Nesse sentido, inclusive, a melhor e mais consagrada doutrina assim leciona:

A obrigatoriedade da formulação de estimativas quanto aos custos necessários à execução do objeto destina-se a satisfazer várias finalidades.

Em primeiro lugar, trata-se de assegurar a seriedade do planejamento administrativo. Se a Administração desconhecer os custos será inviável



programar a execução do objeto. Sem estimar os custos, é inviável determinar a existência de recursos orçamentários, a modalidade cabível de licitação, o prazo necessário para executar o objeto, e assim por diante.

Depois a **Administração não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas. Será inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas das condições mínimas de executar o objeto.**

Ainda sob o prisma da avaliação das propostas, **a existência de uma planilha de custos – a qual deverá balizar a proposta apresentada pelo licitante – permite à Administração identificar os próprios equívocos, tal como e apontará avante, existe o risco de que a Administração formule um projeto equivocado, o que usualmente será identificado pelos licitantes.** Quando isso ocorre, é usual que as planilhas que acompanham a proposta apresentem notáveis desconformidades com os dados contidos na estimativa de custos elaborada pela Administração. **Tais anomalias são um forte indicativo de que a Administração incorreu em equívoco, o que impõe a revisão de suas próprias estimativas.¹ (grifamos)**

Todavia, no caso em mesa, a lei foi desrespeitada, uma vez que, **em que pese exista planilha-orçamentária, esta não guarda correspondência com a realidade dos serviços que serão contratados.** Ora, não se pode exigir da futura contratada que ela forneça 02(dois) funcionários para cada posto, quando a Administração arca com os custos de somente 01(um).

Assim, **uma vez que clara a inexecuibilidade do valor máximo proposto pela Administração Pública, não resta outra alternativa senão retificar os valores relativos aos postos 12x36, a fim de que sejam incluídos os valores relativos à contratação de 02(dois) funcionários para cada posto pretendido.**

O que não se pode, em hipótese alguma, é publicar edital de licitação com preço inexecuível. Desse modo, deve-se fazer nova pesquisa de preços e estabelecer novo preço máximo, porque o valor real dos serviços, aquele exigido para a execução sem sobressaltos, sem futuras condenações e com segurança jurídica, é maior do que o máximo previsto e apenas com uma planilha orçamentária detalhada se fará tal verificação.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 161.



Para tanto, ressalta-se que é muito importante que a planilha orçamentária anexa ao edital transpareça a realidade da contratação, porque serve de parâmetro de julgamento, na forma do art. 59, III da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

Isto é, com a planilha-orçamentária a Administração deverá desclassificar aqueles que apresentarem preços acima do máximo estipulado e também aqueles que apresentarem preços inexequíveis, a dizer, aqueles que não tenham os insumos e coeficientes de produtividade compatíveis com a execução do objeto.

E, nesse sentido, da maneira como está, o preço máximo “de arrancada” já é inexequível, provavelmente porque baseado em preços de orçamentos mal feitos, **donde se extrai a necessidade de formulação de novo orçamento-base.**

Ora, é evidente que se a lei exige que devam ser desclassificadas as propostas cujos preços não forem capazes de cobrir os custos, **o preço máximo estimado, em edital, não pode ser inexequível.** Assim, deve-se proceder a nova pesquisa de preços, readequando-se o preço máximo estipulado para mais. Após, requer seja republicado o edital, acompanhado desta planilha em anexo, tendo em vista que o valor atualmente previsto é inexequível.

2.2. DA AUSÊNCIA REQUISITOS MÍNIMOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.

Outrossim, como requisito de comprovação de **qualificação econômico-financeira** das licitantes, o edital carece de alteração. Isso porque **há requisitos obrigatórios** a fim de evidenciar a boa saúde financeira das empresas que não estão sendo exigidos, conforme preceitua a **IN nº 5 de 2017 do MPDG** e a



jurisprudência pacífica dos Tribunais Nacionais, incluindo o Tribunal de Contas da União.

Vejam, primeiramente, **o que reza a IN 05/2017** quanto aos requisitos mínimos que devem ser exigidos a título de Qualificação Econômico-financeira por parte da Administração Pública:

11. Das condições de habilitação econômico-financeira:

11.1. Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a **Administração deverá exigir**:

a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um);

b) **Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66%** (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) **do valor estimado da contratação**, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;

c) **Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social**, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta;

d) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo VII-E de que um doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea “c” acima, observados os seguintes requisitos:

d.1. a declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), relativa ao último exercício social; e

d.2. caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas.

e) Certidão negativa de efeitos de falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

A Lei 14.133/21, inclusive, assim dispõe sobre o assunto:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a 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 da seguinte documentação:

[...]

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e **serviços**, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo



ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

Neste sentido, é o entendimento da jurisprudência do **TCE/PR** no sentido a vir declarar a **responsabilidade do gestor que não comprovou e resguardou corretamente os recursos públicos:**

ACÓRDÃO Nº 4428/17 - Tribunal Pleno

2.1. Da responsabilidade subjetiva por culpa do gestor

Isto posto, em primeiro lugar, o Recorrente sustentou que sua responsabilização se deu de forma objetiva em razão da simples condição de gestor, o que seria inviável, já que em relação ao objeto do relatório (obra pública), os projetos, planilhas, orçamentos, execução, fiscalização e recebimento não são de sua competência, nem legal, tampouco técnica (prefeito não é engenheiro).

(...).

Assim, sustentou que da qualidade de chefe do poder executivo não decorre, por si só, sua responsabilidade por todos os atos praticados por terceiros, agentes públicos ou não, na sua gestão, sendo indispensável que haja prova de que tenha concorrido por ação ou omissão.

De saída, é imperativo esclarecer que não há que se falar em responsabilidade objetiva no caso destes autos. Na responsabilidade objetiva, como bem explicou o Recorrente, a existência ou não da culpa é indiferente para a responsabilização, ao passo que, **na situação em tela, o que há é tão somente a constatação de culpa *latu sensu*, sendo certo que esta poderia ser elidida caso o responsável demonstrasse ter gerido corretamente os recursos públicos.**

Nesse sentido, é obrigação do ordenador de despesas supervisionar todos os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre (naquilo que estiver a seu alcance) o responsável inafastável.

A delegação de competência não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato, visto que pode ser responsabilizado por culpa *in eligendo* e *in vigilando*, cabendo ao gestor o ônus da prova.

Conforme verificado desde o Relatório de Auditoria nº 08/2009, o Sr. Luis Roberto Pugliese, na qualidade de ex-prefeito e ordenador de despesa, autorizou o pagamento de valores a maior na obra em questão, apesar de ter sido atestado nas planilhas de serviços a utilização efetiva de quantitativos físicos inferiores aos descritos no contrato e projetos.

(...).

Portanto, no presente caso, era perfeitamente possível ao gestor público comprovar que aplicou os valores a ele confiados com diligência, zelo e conforme as exigências legais, enfim, que seguiu o padrão de comportamento de um gestor probo, cuidadoso e leal, o que seria suficiente para isentá-lo de responsabilização.

Não obstante, o recorrente não logrou êxito em demonstrar a regularidade na gestão dos recursos na execução da obra, de modo que sua responsabilidade está embasada no fato de ter efetuado, enquanto ordenador de despesa, pagamentos por serviços que foram executados em volumes inferiores ao projetado, na obra de restauração e duplicação da Rua Rouxinol.

(...).

Em face do exposto, impõe-se a manutenção do julgamento pela irregularidade das contas, bem como a **imputação do ressarcimento do**



montante pago a maior que o projetado ao recorrente, ex-prefeito municipal, nos termos do art. 14 da Lei Orgânica do TCE-PR, visto que, com culpa grave, falhou na fiscalização da execução do contrato, tendo assinado aditivo e ordenado a realização de pagamentos em valores superiores entre o projetado e o realizado na obra em questão, dando causa direta ao prejuízo ao erário apurado. (grifamos)

ACÓRDÃO Nº 73/16 - Primeira Câmara Tomada de Contas Extraordinária. Relatório de Auditoria na Câmara Municipal de Curitiba. Desmembramento. Achados nº 8 e 9. Preliminares rejeitadas: validade do desmembramento do processo originário e inocorrência de coisa julgada. No mérito, procedência da tomada de contas extraordinária e contas irregulares em virtude da desnecessidade, do desvio de finalidade e da ausência de comprovação da prestação dos serviços contratados, e da ausência de liquidação das despesas. **Condenação ao pagamento individual de multas administrativas e à restituição solidária de recursos. Aplicação da multa proporcional ao dano, inclusão de nomes no rol de agentes públicos com contas julgadas irregulares. Emissão de declaração de inidoneidade para o fim de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e de contratação com o poder público. Encaminhamento de cópias ao Ministério Público Estadual.** (grifamos)

Por força de norma constitucional de ordem pública, para que se possa selecionar a proposta mais vantajosa, além do critério do preço, **a Administração deve estabelecer previamente requisitos mínimos para se resguardar, garantindo que as proponentes cumpram as obrigações assumidas.**

A obrigatoriedade da exigência de se cercar de todas as garantias mínimas possíveis, além de fundamentado em norma constitucional expressa (art. 37, XXI da CRFB/88) – **que exige do administrador, a *contrario sensu*, requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações** – deriva também do ***princípio da indisponibilidade do interesse público***.

Ora, há interesse público superior que exige da Administração a adoção de todas as cautelas legais para que os serviços públicos sejam prestados satisfatoriamente. Tanto que se contratada determinada empresa, **sem a devida capacidade e qualificação financeira**, poderá haver a paralisação dos serviços, com efeitos nefastos nos fins buscados pela Administração, com séria repercussão na esfera individual de cada um dos munícipes destinatários do serviço que se pretende contratar.



Neste diapasão, tratando-se da concretização de direitos fundamentais, tais como a dignidade dos trabalhadores, sua **proteção deficiente não pode ser admitida**. Mormente quando o legislador criou meios para proteção e garantia de que esses serviços serão efetiva e satisfatoriamente prestados.

Com efeito, no caso da terceirização de serviços, não se pode perder de vista também que a contratação objetiva, essencialmente, **ao emprego de seres humanos, de trabalhadores, o produto que está sendo oferecido é o trabalho humano**. Difere de uma aquisição de bens, ou de serviços cuja parcela mais relevante sejam materiais de construção. Ora, **o objeto da terceirização é o trabalho humano**.

Fácil concluir assim que o sucesso da prestação de serviços está diretamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CRFB/88), seja dos trabalhadores ou dos destinatários dos serviços que também são servidores públicos e os administrados.

Portanto, **ferre o princípio da eficiência administrativa, fere o princípio da indisponibilidade do interesse público e fere o princípio da dignidade da pessoa humana**, a Administração Pública não se cercar de todas as garantias possíveis para que a contratação tenha sucesso. E este é o caso do presente edital, o qual deixou esta lacuna aberta, possibilitando que empresas com **capital insuficiente** para assumir o contrato com a administração pública ganhem o pleito, podendo gerar grande déficit ao erário público.

Diante deste tema tão relevante, o **Tribunal de Contas da União (TCU)** reuniu um amplo grupo de estudos que debateu com profundidade as questões controvertidas da terceirização de serviços, e o estudo produzido deu origem ao **Acórdão nº 1.214/2013 – TCU** o qual faz **recomendações para fins de comprovação da qualificação econômico-financeira**, a fim de demonstrar a capacidade técnica das proponentes (grifos nossos):



9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados:

9.1.10.1 índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), **bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação**, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação;

9.1.10.2 patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação;

9.1.10.3 patrimônio líquido igual ou superior a 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e com empresas privadas, vigentes na data de abertura da licitação. Tal informação deverá ser comprovada por meio de declaração, acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, e se houver divergência superior a 10% (para cima ou para baixo) em relação à receita bruta discriminada na DRE, a licitante deverá apresentar as devidas justificativas para tal diferença;

9.1.10.4 apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

O que o **Tribunal de Contas da União (TCU)** previu são garantias mínimas para se resguardar de desastrosas contratações, serviços públicos mal prestados e enorme rombo nas contas públicas em razão da *culpa in eligendo* que será reconhecido.

Essa fórmula estabelecida por respeitadas órgãos de fiscalização e controle **é amplamente empregada na Administração Pública** por todos os órgãos e entidades da União, pelo Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas, principalmente pelo **TCE/PR**.

Entenda-se que é de rigor a exigência das comprovações na forma do art. 69 da Lei nº 14.133/21 para fins de estabelecimento de garantias mínimas de que o serviço será satisfatoriamente executado. Desse modo, requer que o edital seja republicado, passando-se a exigir das proponentes as comprovações conforme reza a **IN 05/2017** e a **jurisprudência**, ou seja, além das exigências já contidas no edital, que seja incluída a necessidade de comprovar o **Capital Circulante Líquido** ou **Capital de Giro** de 16,66%, bem como **Patrimônio Líquido** de 10%.



2.3. DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS MÍNIMOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PARA FINS DE HABILITAÇÃO NO CERTAME.

Por fim, a licitação pública, fato é que o C. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**, estabeleceu que é **dever** da Administração utilizar de **“dispositivos que busquem resguardar a administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa”**. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ATESTADO TÉCNICO. COMPROVAÇÃO. AUTORIA. EMPRESA. LEGALIDADE. Quando em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está sendo violado o art. 30, § 1º, II, caput, da Lei 8.666/93. É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade eficiência, objetivando, não só garantir a segurança jurídica do contrato, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações, máxime em se tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção à pedra de toque do ato administrativo - a lei -, mas **com dispositivos que busquem resguardar a administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa**. Recurso provido. (REsp 144.750/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/2000, DJ 25/09/2000, p. 68).

Tanto que, não raro, sobretudo quanto a execução indireta de serviços de caráter continuado que se alongam no tempo e geram valores expressivos, a omissão de gestores durante a etapa de contratação, acaba por gerar a seleção de empresas sem comprovada experiência, com grandes prejuízos à Administração.

Além dos prejuízos aos destinatários do serviço – leia-se: ambientes sujos e não salubres, atividades paralisadas, greve de empregados, etc. –, há prejuízo financeiro aos cofres públicos. Isso porque, apesar de o artigo 121 da Lei nº 14.133/21 enunciar que: *“somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”*, a interpretação deste dispositivo só isenta a Administração quando há comprovação do cumprimento do dever de selecionar bem o prestador, inexistindo culpa *in eligendo* (durante a seleção) ou culpa *in vigilando* (durante a fiscalização), sob pena de a



Administração ser responsabilizada subsidiariamente ao pagamento das verbas trabalhistas pela omissão nestes deveres, consoante a **súmula 331, inc. IV do TST** e a **ADC nº 16/STF**.

Há, todavia, uma linha tênue entre resguardar o interesse público na contratação de proponente realmente capaz e a indevida restrição da competitividade. Felizmente os órgãos de controle externo da atividade administrativa, **percebendo as dificuldades dos gestores frente a essa realidade, não se limitaram a impor medidas punitivas**, mas, sim, **reuniram-se em grupos de estudos buscando soluções e promovendo um amplo debate para compatibilizar o dever de contratar proponentes capazes e a ampliação da competitividade**.

Nesse sentido, o **TCU** reuniu um amplo grupo de estudos para entender as razões pelas quais os serviços contínuos geravam tantos problemas, após os debates, as sugestões foram inseridas no **Acórdão nº 1.214/2013**, do qual vale a pena citar o relatório:

Relatório:

Trata-se de representação formulada pela então Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan deste Tribunal, com o objetivo de apresentar proposições de melhorias nos procedimentos relativos à contratação e à execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal.

2. Constatou-se que, nos últimos anos, passaram a ocorrer com maior frequência problemas na execução desse tipo de contrato, com interrupções na prestação dos serviços, ausência de pagamento aos funcionários de salários e outras verbas trabalhistas, trazendo prejuízos à administração e aos trabalhadores. Em razão disso, o então Presidente deste Tribunal, Ministro Ubiratan Aguiar, determinou à Administração do TCU **que fossem realizados trabalhos conjuntos com outros órgãos da Administração Pública com o objetivo de formular propostas para ao menos mitigar tais problemas.**

3. Inicialmente, para cumprir essa determinação, realizou-se uma primeira reunião com representantes do TCU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e da Advocacia-Geral da União – AGU, que corroboraram as percepções do Tribunal, reforçando a pertinência da realização do trabalho conjunto determinado pelo ex-Presidente desta Corte.

4. Foi constituído, então, um grupo de estudos, composto inicialmente por servidores do MP, da AGU e do TCU, passando a ser posteriormente integrado também por representantes do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal, que discutiram aspectos relacionados aos procedimentos licitatórios, à gestão e ao encerramento desses contratos. Destacam-se a seguir, os tópicos abordados pelo referido grupo: (...)





O art. 67 da Lei nº 14.133/21 estabeleceu limites para as exigências do administrador no que concerne à capacidade técnica, dividindo-as entre **capacidade técnica-profissional** e **capacidade técnica-operacional**, nos seguintes termos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);

[...]

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

Sobre a definição da qualificação técnica operacional, pede-se vênia para colacionar o ensinamento do professor **Marçal Justen Filho**, que traz valioso esclarecimento ao objeto em análise neste *writ*.

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**, participara anteriormente de contrato cujo objeto era **similar** ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.

O que se pretende comprovar exigindo-se o Atestado de Capacidade Técnica é a expertise da empresa em gerenciar um número “x” de profissionais com as mesmas características, valores e prazos ao que se pretende contratar. **Uma empresa que sequer gerenciou uma única equipe de profissionais, e que não detém o quantitativo ou valores com no mínimo de 50% do licitado não pode ser habilitada e declarada vencedora do certame**, sob pena ferir de morte o edital, legislação e demais princípios que regem a matéria.

O que não se pode, nesta licitação, é alterar o entendimento e simplesmente exigir aptidão do licitante sem estabelecer com objetividade, de forma



prévia e isonômica, que esta comprovação se dê por meio de **atestados emitidos após pelo menos 12 (doze) meses de prestação de serviços**, e que a licitante comprove **experiência mínima de 3 (três) anos na prestação dos serviços**, conforme legislação.

*Data vênia, é **perigoso** e **irresponsável** selecionar uma empresa que **sequer prestou 50% do licitado por prazos mínimos**, o que demanda maior expertise da licitante. A falha do prestador de serviço, que é responsável direto, pode levar à **problemas de elevada gravidade e repercussão social**. O interesse público no caso concreto exige especial proteção, sob pena de ofensa, portanto, ao inciso II do art. 67 da Lei 14.133/21.*

Ora, os requisitos mínimos para assegurar que o proponente que vier a ser vencedor possui real capacidade técnica para executar o objeto, consiste na comprovação de experiência anterior, que seja pertinente e compatível em **características, quantidades e prazos** com aquilo que se deseja contratar. **Para tal finalidade, especificamente para serviços contínuos em regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra**, o Acórdão nº 1.214/13 do TCU sugere:

III.b.3 – Experiência mínima de 3 anos

121. Observe-se, ainda, que o mesmo art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93, autoriza expressamente a administração a exigir da licitante a comprovação de que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado. De acordo com o art. 57, inciso II, dessa Lei, os contratos para prestação de serviços de forma contínua poderão ser prorrogados por até sessenta meses. Nesse sentido, compreendemos pertinente que a exigência relativa a prazo possa ser feita até o limite das prorrogações sucessivas.

122. Não obstante a autorização legal, verifica-se que a Administração não fixa exigência relativa a prazo nas licitações e contrata empresas sem experiência, as quais, com o tempo, mostram-se incapazes de cumprir o objeto acordado.

123. Pesquisa apresentada pelo SEBRAE-SP demonstra que em torno de 58% das empresas de pequeno porte abertas em São Paulo não passam do terceiro ano de existência. Esse dado coaduna com a constatação da Administração Pública de que as empresas estão rescindindo, ou abandonando, os contratos, antes de completados os sessenta meses admitidos por lei.

124. Portanto, em relação ao prazo, a proposta do grupo é a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação.

(...)

III.b.5 – Idoneidade dos atestados



131. Por fim, é razoável que a Administração adote cautelas quando do exame de toda a documentação apresentada. Para ilustrar, podem-se citar dois exemplos rotineiros, o primeiro deles diz respeito à apresentação de atestados técnicos muito antigos provenientes de pessoas jurídicas de direito privado, inclusive já extintas, ou não localizadas nos endereços de origem; e o outro à apresentação de atestados expedidos antes de decorrido 1(um) ano da contratação do serviço, algumas vezes, transcorrido prazo inferior a 1 mês, o que de forma alguma permite certificar que a empresa presta serviço de qualidade.

132. Dessa forma, é prudente consignar no instrumento convocatório algumas restrições à apresentação de atestados, tais como: obrigatoriedade de o licitante disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da litude dos documentos apresentados; **exigência de terem sido expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução**, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior, somente aceito mediante a apresentação do contrato. É relevante, ademais, que, caso o responsável pela emissão do atestado não mais exista, o contratado apresente outros documentos, como, por exemplo, o contrato que deu suporte ao atestado, capazes de dar suporte à nova contratação.

A Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MPOG², inclusive, sugere:

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

a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;

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.

10.6.1 É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata a alínea "b" do subitem 10.6 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

10.7. No caso de contratação de serviços por postos de trabalho (alínea "c" do subitem 10.6), será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos.

10.7.1. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata o subitem 10.7 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

² Disponível no sítio oficial de compras do Governo Federal:



10.8. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou **se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução**, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.

10.9. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico operacional, a uma única contratação.

10.10. O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.

Desse modo, requer seja retificado o edital de licitação, **mencionando as exigências de qualificação técnica**, exigindo-se experiência anterior nos exatos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/21, tais como aquelas sugeridas pelo TCU e pela IN nº 05/2017 SEGES/MPOG. Isto é: que além do objeto ser compatível, que o **período comprovado não seja inferior a 3 anos**, por meio de atestados que comprovem **o mínimo de 1 (um) ano de execução**.

3. DO PEDIDO

Diante o exposto, pleiteia-se:

- a) o recebimento e processamento desta impugnação;
- b) no mérito, seja julgada totalmente procedente, com a republicação do edital na forma da lei.

Nesses termos, pede deferimento.

Toledo/PR, 13 de dezembro de 2023.

COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA.

