



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

DESPACHO DECISÓRIO COFL - SRSUL/INSS Nº 25, DE 23/05/2025

Assunto: Processo nº 35014.006902/2025-41

Ementa: Decisão de recurso interposto contra ato do Pregoeiro - Grupo 1

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise do recurso interposto, tempestivamente, pela Empresa REALIZE NEXT PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, CNPJ 01.352.504/0001-33, contra a decisão do pregoeiro que a inabilitou para o grupo 1 (GEX Chapecó/SC), e habilitou a Empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 79.283.065/0001-41.

A inabilitação se deu em razão do seguinte fundamento:

"Inabilitado por não comprovar a os critérios estabelecidos nos itens 8.20 (e subitens)."

O recurso e as respectivas contrarrazões encontram-se disponíveis para consulta no processo administrativo nº 35014.006902/2025-41, registrados sob os documentos nº 20822543 e 20822549, respectivamente.

Assim, passaremos à análise do pedido, bem como dos argumentos oferecidos pela recorrente.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

a) O argumento inicial da Empresa é que o artigo 11.1, alínea "b", da Instrução Normativa nº 05/2017 do Governo Federal, estabelece que a exigência de comprovação de Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, é aplicável apenas às licitações que envolvam fornecimento de mão de obra. Dessa forma, o entendimento é de que os itens 2 e 3 do pregão, por tratarem de serviços por demanda, não estariam sujeitos a essa exigência. Além disso, argumenta que, se a análise for restrita ao item 1, o balanço de 2023 atende o requisito de CCL mínimo.

b) Caso a tese inicial não seja acolhida, a Empresa argumenta que, de acordo com o artigo 69 da Lei nº 14.133/2021, a exigência de comprovação de qualificação econômico-financeira relativa aos dois últimos exercícios sociais é autorizada, mas não obrigatória. Ela destaca que essa exigência deve estar devidamente justificada no edital e que imposições que ultrapassem as práticas usuais são vedadas. Com base em jurisprudência e em pareceres da CNLCA/CGU/AGU, a empresa defende que o cumprimento do requisito no último exercício social seria suficiente para fins de habilitação, evitando a necessidade de comprovação nos dois últimos exercícios.

c) Ainda, a recorrente afirma que, mesmo considerando a média dos dois últimos exercícios sociais, o requisito estaria atendido, pois:

"... a ligeira insuficiência verificada no exercício de 2023 é amplamente compensada pelo resultado expressivo apresentado em 2024 pela Realize Next, revelando, na média, um perfil econômico-financeiro sólido e compatível com a execução do objeto contratual."

d) A Empresa invoca o princípio da economicidade e a vedação ao formalismo excessivo nos processos licitatórios, defendendo que tais princípios devem conduzir à sua habilitação no certame.

e) Por fim, requer:

"Ante o exposto, requer-se o recebimento do presente Recurso Administrativo e o acolhimento de todas as razões nele versadas, a fim de que a recorrente seja habilitada no certame."

2.2. DAS CONTRARRAZÕES

A empresa **recorrida** apresenta os seguintes argumentos:

I - Alega que os requisitos para a habilitação estão estabelecidos em edital e a vinculação ao edital é um dos mais notórios princípios que regem as licitações. Adicionalmente, argumenta que não é cabível questionar as regras do edital por meio de recurso administrativo, uma vez que o momento processual adequado é na fase de impugnação ao edital. Após a sua consolidação, tanto a administração quanto os licitantes têm o dever de observá-lo integralmente

II - Com relação ao argumento do recorrente de que a contratação é híbrida, relembra que mais de 97% do objeto a ser contratado contempla dedicação exclusiva de mão de obra e ainda argumenta que exigência de índices contábeis em licitações, incluindo o CCL, segundo o TCU, pode ser utilizada em serviços continuados e não necessariamente com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme decisão do Acórdão TCU 1214/2013 – Plenário.

III - Que não se deve alegar excesso de formalismo, considerando a relevância da exigência do índice mencionada e a imprescindibilidade de observância às condições estabelecidas no edital.

IV - Por fim, requer:

"Diante do exposto, requer-se a total improcedência do recurso administrativo interposto pela empresa recorrente, com a consequente manutenção da decisão que inabilitou a recorrente."

2.3. DA ANÁLISE DO PREGOEIRO

O pregoeiro do certame realizou a análise técnica do Recurso, com fundamento no Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2025, e legislação correlata. Abaixo encontra-se, na íntegra, a referida análise:

"Inicialmente, apresentam-se os dados que fundamentaram a inabilitação da empresa **REALIZE NEXT PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA**. Conforme disposto nos itens 8.20 e 8.21.1 do Edital, a habilitação no certame exige que o licitante comprove a existência de Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro — calculado pela fórmula Ativo Circulante menos Passivo Circulante — em montante equivalente a, no mínimo, 16,66% do valor estimado do grupo licitado, com base nas demonstrações contábeis dos **dois últimos exercícios sociais**.

No caso do **Grupo 1**, o valor estimado é de **R\$ 3.897.453,50**. A recorrente argumenta que, caso fossem considerados apenas o item com dedicação exclusiva de mão de obra (item 1), o valor estimado seria de **R\$ 3.813.731,32**, sendo, portanto, exigido um CCL mínimo de **R\$ 649.315,75** ou **R\$ 632.367,63**, respectivamente.

Com base na documentação apresentada, verifica-se que, em 2023, a licitante possuía:

- **Ativo Circulante:** R\$ 710.840,20;
- **Passivo Circulante:** R\$ 203.222,55;
- **Capital Circulante Líquido:** R\$ 507.617,65.

Logo, mesmo considerando a interpretação proposta pela recorrente (análise restrita ao item 1), o valor do CCL **não atinge o mínimo exigido**, restando configurado o descumprimento do requisito editalício.

Ressalta-se que a análise restrita aos itens com dedicação exclusiva foi realizada apenas a **título ilustrativo**, para demonstrar que os argumentos da recorrente não se sustentam, visto que o edital **não prevê qualquer exceção** quanto à abrangência dos itens para o cálculo do capital de giro exigido.

Adicionalmente, observa-se que, no balanço de 2024, referente ao saldo inicial de 2023, a licitante possuía os seguintes números:

- **Ativo Circulante:** R\$ 696.320,39;
- **Passivo Circulante:** R\$ 187.302,74;
- **Capital Circulante Líquido:** R\$ 509.017,65.

Não foram apresentadas justificativas para a divergência observada, contudo, mesmo considerando o ajuste realizado em 2024, a licitante não demonstra, ao final de 2023, possuir a situação econômico-financeira exigida pelo edital.

Importa destacar que, no **Pregão nº 90004/2025, não houve apresentação de impugnações ao edital**. Durante o prazo de 10 (dez) dias úteis entre a publicação do edital e a abertura da sessão pública (22/04/2025), nenhuma licitante questionou as condições estabelecidas. A própria empresa **REALIZE NEXT**, ao assinar as declarações de ciência e de cumprimento dos requisitos de habilitação em 07/04/2025, **aceitou expressamente as regras editalícias**, condição indispensável à participação no certame.

Demonstrada a situação fática, passa-se, então, à análise dos argumentos recursais.

Conforme previsto expressamente no Edital e no Termo de Referência, o objeto da contratação inclui **serviços contínuos de limpeza e conservação com fornecimento de materiais**, contemplando atividades com dedicação exclusiva de mão de obra, bem como serviços sob demanda. Embora o contrato possua elementos mistos, a parcela significativa do objeto contempla a alocação permanente de pessoal nas dependências da contratante, o que caracteriza o risco trabalhista associado à execução contratual e justifica a exigência de capital de giro compatível com a responsabilidade assumida.

Em relação à primeira solicitação da recorrente, que requereu a análise isolada do valor estimado apenas para os itens com dedicação exclusiva de mão de obra, verifica-se que, embora não haja amparo legal para tal exclusão, a licitante ainda assim não atenderia ao requisito, uma vez que o Capital Circulante Líquido (CCL) apurado em 2023 permanece abaixo do valor estimado, mesmo considerando somente os itens de mão de obra exclusiva do Grupo 1.

Quanto ao segundo argumento, que sustenta a necessidade de prévia justificativa da Administração para a exigência dos índices referentes a dois exercícios financeiros, ressalta-se que, na fase preparatória do procedimento licitatório, a Administração avaliou e definiu os requisitos de habilitação necessários. A solução adotada foi a exigência de que os indicadores previstos no edital fossem calculados para cada exercício financeiro, de modo a apresentar dois conjuntos de dados correspondentes aos períodos das demonstrações contábeis, com o objetivo de selecionar licitantes que demonstrem estabilidade financeira compatível com a manutenção do bom andamento contratual durante o prazo inicialmente previsto de 24 meses.

Destaca-se que, para a elaboração das peças, foram utilizadas as minutas disponibilizadas pela AGU, plenamente respaldadas pela Lei nº 14.133/2021, tendo ainda ocorrido análise jurídica prévia com aprovação formal, o que confirma a legalidade do procedimento adotado.

Quanto à análise conjunta dos índices, por meio da média entre 2023 e 2024, tal argumento carece de respaldo legal e não seria adequada para aferir a estabilidade financeira indispensável à manutenção dos serviços objeto da contratação.

Por fim, quanto à invocação do princípio do **formalismo moderado**, é importante esclarecer seu significado:

O formalismo moderado, no contexto das licitações, significa a adoção de procedimentos formais simples e suficientes para garantir a certeza, segurança e respeito aos direitos dos licitantes, sem que o rigor extremo da forma se sobreponha à essência do processo. Prioriza-se o conteúdo da licitação sobre a forma, permitindo a correção de erros formais que não comprometam a validade do processo.

Portanto, a inabilitação da licitante não decorre de mera formalidade, mas do estrito cumprimento das regras estabelecidas no Edital, visando, além da segurança jurídica, a contratação de uma empresa apta a assegurar a execução regular do contrato, atendendo assim ao interesse público.

É importante ressaltar que a recorrente não atendeu aos requisitos de habilitação em nenhum dos grupos isoladamente e, ao interpor recurso em ambos, provocou desgaste e atraso no processo licitatório. Ela não considerou que os critérios de habilitação deveriam ser avaliados de forma conjunta, conforme estipulado no Termo de Referência:

Termo de Referência - Anexo I do Edital

8.25. O licitante provisoriamente vencedor em um grupo, que estiver concorrendo em outro grupo, **ficará obrigado a comprovar os requisitos de habilitação cumulativamente, isto é, somando as exigências do grupo em que venceu às do grupo em que estiver concorrendo**, e assim sucessivamente, sob pena de inabilitação, além da aplicação das sanções cabíveis. **grifo nosso**

8.26. Não havendo a comprovação cumulativa dos requisitos de habilitação, a inabilitação recairá sobre o(s) grupos (ns) de menor (es) valor(es), cuja retirada(s) seja(m) suficiente(s) para a habilitação do licitante nos remanescentes.

Se a intenção do licitante ao recorrer nos Grupos 1 e 2 era ser aprovado em ambos, é possível concluir que ele não leu o edital. Isso porque, ao considerar que a habilitação deveria ser comprovada cumulativamente, o licitante não apenas deixava de atender ao Certificado de Capacidade Líquida (CCL) em 2023, mas também ao Patrimônio Líquido mínimo no mesmo ano e ao critério de Qualificação Técnico- Operacional estabelecido no item 8.29 e seus subitens do Termo de Referência. Ademais, mesmo com dificuldades, após duas diligências e o envio de diversos atestados repetidos, ele conseguiu comprovar apenas a experiência mínima necessária para atender a um único grupo"

Assim, o pregoeiro, no uso de sua atribuição conferida pelo §2º do art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e Portaria conjunta Nº 36/COFL - SR-SUL/INSS, de 20 de março de 2025, considerou **IMPROCEDENTES** as alegações da **RECORRENTE REALIZE NEXT PRESTACAO DE SERVICOS LTDA, CNPJ: 01.352.504/0001-33**, e **DECIDIU** manter sua inabilitação no certame.

2.4. CONCLUSÃO

Após análise dos argumentos apresentados pela Equipe responsável pela licitação, verifica-se que a recorrente não apresentou fatos capazes de alterar a decisão do pregoeiro.

Diante do exposto, e considerando que a inabilitação da Empresa **REALIZE NEXT PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA**, foi realizada em conformidade com os critérios estabelecidos no edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2025, deve ser mantida a decisão do pregoeiro.

3. DECISÃO

Ante o exposto, julgo **IMPROCEDENTES** as alegações da recorrente **REALIZE NEXT PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, CNPJ 01.352.504/0001-33**, mantendo sua inabilitação, e sustentando a habilitação da Empresa **ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 79.283.065/0001-41**, no Pregão eletrônico nº **90004/2025**.

Publique-se.

Notifique-se.

LUIS CANDIDO RODRIGUES DA SILVA

Coordenador da COFL



Documento assinado eletronicamente por **LUIS CANDIDO RODRIGUES DA SILVA, Coordenador(a) de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística**, em 23/05/2025, às 09:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **20846358** e o código CRC **1642F195**.