

LICITAÇÃO. QUANTITATIVOS DE PESSOAL E O TCU

Ivan Barbosa Rigolin

(set/26)

I - Um tema interessante em matéria de licitação é o que envolve a prefixação no edital dos *quantitativos de pessoal* como encargo do proponente nas licitações de obras e de serviços.

É um dos requisitos que o instrumento convocatório estabelece como necessário à boa execução do objeto. As perguntas então são as seguintes:

- é mesmo tão essencial ou indispensável que a proposta observe e contemple aquele exato número de trabalhadores fixado no edital, de forma inegociável e fatal ?;

- o número de profissionais exigido no edital é efetivamente rígido e inegociável, ou meramente referencial a comportar justificativas e negociações ?

O Tribunal de Contas da União expediu o Acórdão nº 2271/2026 - Plenário sobre esse tema, decisão de muito boa qualidade. Vejamos.

II - O acórdão referido reza:

Sumário

REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA EXCLUSIVAMENTE PELA INDICAÇÃO DE QUANTITATIVO DE PESSOAL INFERIOR AO ESTIMADO PELA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE EXAME DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. INDEVIDO AFASTAMENTO DE PROPOSTA POTENCIALMENTE MAIS VANTAJOSA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA RETORNO DO CERTAME À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. Nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o quantitativo de trabalhadores estimado pela Administração possui, em regra, caráter referencial. 2. A proposta ofertada no certame que preveja equipe inferior à estimada não pode ser desclassificada apenas por esse motivo, devendo ser examinadas a produtividade, a metodologia operacional e a exequibilidade da solução, preservados os padrões de desempenho exigidos; mediante diligência quando necessário. 3. Aceita a proposta, a contratada vincula-se aos termos ofertados e arca com o ônus de eventual erro no dimensionamento dos recursos necessários à

execução contratual (arts. 59, § 2º, e 115 da Lei 14.133/2021; arts. 62 e 63 e subitem 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017).

Acórdão

(...)

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do *Plenário*, por unanimidade, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal; e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

(...)

9.3. determinar ao (...) que, no prazo de 15 dias, retorne o certame à fase de julgamento das propostas e proceda ao reexame da proposta da representante, mediante avaliação da produtividade, da metodologia operacional e da exequibilidade da solução ofertada, sem que a adoção de quantitativos de mão de obra inferiores aos estimados pela Administração constitua, isoladamente, fundamento para sua rejeição;

9.4. dar ciência ao (...) de que a aceitação inicial da proposta da empresa (...), sem exigir justificativas para a indicação de custos nulos relativos a equipamentos indispensáveis à execução dos serviços, caracterizou falha na aferição de sua exequibilidade, em desacordo

com os arts. 11, inciso III, e 59, § 2º, da Lei 14.133/2021;

Esse é o excerto, do extenso acórdão do e. TCU, suficiente para o ponto que se quer focar.

III - Esta é uma das muitas e curiosas questões que a sucessão dos editais de licitação vem suscitando, e que repetidamente ocorre sem chamar muito a atenção senão dos interessados fornecedores: os *quantitativos de pessoal* necessário, ou pessoal mínimo, em contratos de serviços sobretudo. Neste caso trata-se de 'serviços de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.'

É uma exigência corriqueira em licitações do gênero e parece até banal, porém a olhos atentos com frequência resvala o discriminatório ou mesmo o indevido, constituindo-se numa despesa pública que, muita vez como aqui, pode ser menor que a admitida no instrumento convocatório.

Sem dizer que pode demandar, na medida das menores quantidades do pessoal a serviço, em gestão e fiscalização mais simples, o que é sempre conveniente em qualquer contrato - e sobretudo entre nós, que *nunca primamos pela boa gestão dos contratos públicos* desde que a Administração brasileira os celebra ⁽¹⁾.

¹ Esse, gestão e fiscalização de contratos administrativos, é aliás um calcanhar de Aquiles da Administração pública em nosso país. Não é propriamente ruim, mas *inacreditavelmente ruim*, dando a impressão de que simplesmente não existe. Prazos perdidos, produtos e serviços entregues em desconformidade quantitativa e qualitativa, prestações além do prazo contratado sem a formalização, 'desaparecimento' dos instrumentos contratuais, prorrogações além das permitidas, e tudo quanto mais se possa imaginar de irregularidades. O Brasil em questão de gestão de contratos é de um primitivismo único, que raramente é apenado como merece.

A questão central enfrentada pelo TCU a partir de uma representação apresentada por uma empresa participante do pregão em causa é a de saber se as quantidades de operadores dos serviços de limpeza e conservação licitado eram mínimos inexoráveis - como talvez numa fórmula química ... -, abaixo dos quais a proposta precisaria ser sumariamente desclassificada, ou se por outro lado cabe exame da exequibilidade junto ao proponente de quantitativos abaixo dos números do edital.

IV - O e. TCU elogiavelmente vem se revelando, nos últimos anos e em julgamento de licitações regidas pela Lei nº 14.133/21, bastante flexível e razoável no tocante a não invalidar de pronto propostas que contrariem requisitos do edital, em especial quantitativos, porque a sua visão sobre esse aspecto do que o edital exige muita vez corrige rigorismos que antes desfavorecem que prestigiam o interesse (público) do ente licitador.

O que em geral dá impressão de peremptório na lei de licitações, e por consequência no edital que dela se origina, parece não ser assim peremptório ou fatal assim, comportando elastérios de admissibilidade ditados pelo bom-senso, a razoabilidade, a proporcionalidade e, em final resumo, o próprio interesse público objetivamente materializado.

Melhor assim, antes assim. Ante uma lei tão ruim, burocrática ao extremo sem necessidade, prolixa e rebarbativa como poucas outras no ordenamento, mil vezes preferível é uma leitura oficial da fiscalização mais atenta ao interesse do ente

adquirente e à racionalidade administrativa que à letra gelada - e muito ruim - do texto da lei.

V - Neste caso presente compreende-se num lance de olhos a questão ocorrida apenas pela ementa: licitação de contrato de serviços de limpeza e manutenção que fixou mínimos de pessoal a serviço. Uma empresa propôs e cotou quantidades menores e foi por isso desclassificada sem maiores cuidados de se apurar a exequibilidade do que propusera.

Representou ao TCU e esse Tribunal deliberou anular a desclassificação, ao menos antes de permitir ao proponente demonstrar acuradamente, junto ao ente licitador, que sua proposta se revestia de razoabilidade operacional e de exequibilidade, nada obstante contando com quantitativo menor de operadores.

Em grandes e operacionalmente complexos contratos como esse os quantitativos são exigidos pelo edital com base na tradição e na prática usual, ou, nos 'usos e costumes' como se afirma.

Em casos assim não existe um critério técnico ou científico suficientemente apurado para que se possam indicar aquelas quantidades de operadores com precisão absoluta, o que é tanto mais sério em nosso país, sobre o qual algumas estatísticas das décadas anteriores chegaram a apontar uma eficiência dos trabalhadores norteamericanos *quatro vezes superior* à dos equivalentes operadores brasileiros.

Observa-se de plano a dificuldade de aquilatação precisa de conceitos, medidas e posturas tão subjetivas e

pouco planilháveis como tais sobre a eficiência operacional de pessoas, de modo que em terreno assim tão incerto e inseguro é francamente ruim tentar aplicar a lei no rigor frio da sua letra. Empregados existem de grande eficiência e produtividade, ao lado de outros de fraco desempenho no que quer que façam.

Outras leis, sobre outros assuntos, permitem ou mesmo exigem grande rigor formal na sua aplicação, mas *não é o caso* da lei nacional das licitações e dos contratos administrativos, ao menos em questões como o tema deste rápido artigo.

VI - É entretanto sempre assim neste tema aqui abordado ? Obviamente *não*.

Existem objetos contratuais que exigem precisão matemática na fixação dos quantitativos de pessoal operativo, os quais contratos de resto traduzem a pura e simples lógica.

Um contrato de vigilância e segurança terceirizada em estabelecimentos penais, por exemplo, onde se está licitando serviço de vigilância em 171 (cento e setenta e um) postos de observação, nas 24 horas por dia e portanto com três - ou quatro ! - turnos de trabalho, exigirá o serviço de 171×3 operadores, se para três turnos de 8 h, ou 171×4 operadores, se para quatro turnos de 6 h (tratando-se de trabalho em turnos contínuos de revezamento).

Menos que isso tanto o edital quanto o contrato *não podem admitir*. Se se necessitarem plantonistas substitutos, então sejam acrescidas as respectivas quantidades, também imprescindíveis.

Nesse caso não se negociam quantidades abaixo do mínimo lógico e necessário, porque o objeto não permite esse elastério.

Outro exemplo: vigilância armada de um banco estatal, com total de 115 (cento e quinze) postos a serem ocupados durante 8 horas por dia por um vigilante. Então, menos que 115 vigilantes não será admitido em nenhuma hipótese. Com certeza serão necessários contingentes de reserva e substituição, porém menos operadores que a quantidade de postos de trabalho é algo que jamais pode ser admitido.

Em casos como estes dois exemplos não se fala em elastério para as exigências quantitativas de profissionais nos postos de trabalho. São mínimos absolutamente inegociáveis e irrenunciáveis, diferentemente do caso objeto do Acórdão TCU nº 2271/2026.

VII - Mas de tudo isso resta o ensinamento jurisprudencial de contas: salvo em casos em que as quantidades de profissionais exigidas no edital correspondam a necessidades materiais inegociáveis - sem as quais o objeto não irá satisfazer o seu propósito nem cumprir a sua finalidade -, os quantitativos em outros casos mais flexíveis e que são concebidos para uma eficiência ou uma produtividade x dos profissionais, esses quantitativos propostos merecem demonstração de exequibilidade pelo proponente, antes de uma ocasional desclassificação sem todo o cuidado que demanda.

O exame da exequibilidade, procedido antes de concluída a fase de classificação ⁽²⁾, parece desnecessário enfatizar, deve ser conduzido o mais imparcial e objetivamente que seja possível ao ente licitador. Deixem-se os gostos e as preferências em casa.

Conhecem-se, e são atitudes eminentemente humanas, antipatias, restrições, reservas e más-vontades de pessoas contra pessoas, em qualquer atividade que se exerça. *Eliminem-se essas restrições, se não solidamente fundamentadas*, nas licitações e nas suas habilitações e classificações.

São elas, no caso, muito pouco inteligentes, revelando-se tão bisonhas ou improdutivas quanto nadar contra a corrente, dar murro em ponta de faca, brigar contra sistemas de informática ou combater a mãe-natureza ...

² Nunca é demais lembrar que a pressa *escangalha* a perfeição. Quem quer chegar rapidamente em casa da viagem que realizou, que ande devagar ... Quem quer chegar ao fim da licitação, então dedique tempo às formalidades de direito dos licitantes, sem lhes suprimir direitos que depois, quase com certeza, serão reclamados e farão perder muito mais tempo.