



Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria de Contratos e Convênios - PGE-PCC

Parecer nº 346/2021/PGE-PCC

Referência: Processo administrativo nº 0042.437428/2019-36 - Pregão Eletrônico nº 71/2021/GAMA/SUPEL/RO

Procedência: Equipe de Licitação GAMA/SUPEL

Interessado: Superintendência Estadual de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos - SUGESP

Objeto: Contratação de Empresa Especializada em serviços de limpeza Interna, higienização, desinfecção, manutenção e conservação com dedicação exclusiva de mão de obra, e fornecimento de materiais de limpeza saneante e equipamentos para prestação de serviços de forma contínua incluindo ponto eletrônico, para atender as necessidades desta SUGESP/APRM e UNIDADES DO TUDO AQUI.

Valor estimado: R\$ 3.808.507,80

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. RECURSO ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE PREÇOS. PARECER TÉCNICO. CORREÇÃO DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTO. EXEQUIBILIDADE. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO. APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO FALSA DE ENQUADRAMENTO DE ME/EPP. PROCEDÊNCIA. REFORMA DA DECISÃO DO PREGOEIRO.

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos administrativos interpostos tempestivamente pelas recorrentes **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA** (0016964612), **ERP DE OLIVEIRA COM. DE INFORMATICA E SERV. APOIO ADMINISTRATIVO LTDA** (0016992855) e **CSF COMÉRCIO E SERVIÇOS EMPRESARIAIS EIRELI-EPP** (0016992920), com fundamento no art. 4º, inciso XVIII, da Lei Federal nº 10.520/2002 no art. 26 do Decreto Estadual nº 12.205/06.
2. Houve apresentação de contrarrazões pela empresa **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI** (0017024461, 0017026867, 0017027371).
3. O presente processo foi encaminhado a pedido do Senhor Superintendente para fins de análise e parecer.
4. Abrigam os autos o **Pregão Eletrônico nº 71/2021/GAMA/SUPEL/RO**.

II - ADMISSIBILIDADE

5. Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, interesse recursal, pedido de provimento ao recurso, reconsideração das exigências e tempestividade, conforme comprovam os documentos acostados aos autos.

III - DAS RAZÕES DE RECURSO DA LICITANTE ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA (0016964612)

6. A Licitante **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**, ora Recorrente, apresenta inconformismo com a classificação da proposta e habilitação da recorrida **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI**.

7. Em suas razões recursais, alega que, a recorrida se declarou ME/EPP, mas não poderia gozar dos benefícios concedidos à ME/EPP e concorrer para a licitação, pois possui sócio que é proprietário de outra empresa que fatura acima dos limites estabelecidos pela Lei, conforme previsto no art. 3º, § 4º, inciso IV, da Lei Complementar nº 123/2006.

8. Afirma que a recorrida se comportou de modo inidôneo, já que apresentou declaração falsa de enquadramento na condição de ME/EPP.

9. Pugna a recorrente **ARAUNA** pela inabilitação da recorrida **JP** no certame.

III.1 - DAS CONTRARRAZÕES PELA LICITANTE JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI (0017024461)

10. A contrarrazoante **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI**, defende que obteve faturamento bruto de R\$ 3.119.472,85, logo, dentro da margem de classificação como sendo ME/EPP.

11. Questiona se há na lei a proibição de ser cotista de mais de uma empresa e se a sua participação favoreceu alguma empresa.

12. Sustenta o equívoco na somatória dos faturamentos apresentados pelas empresas JP e GJP com CNPJ's e forma de tributação distintos.

13. Requer a improcedência do recurso interposto pela Recorrente **ARAUNA**, para manter inalterada a decisão que a declarou vencedora no certame.

IV - DAS RAZÕES DE RECURSO DA LICITANTE ERP DE OLIVEIRA COM. DE INFORMATICA E SERV. APOIO ADMINISTRATIVO LTDA (0016992855)

14. A Licitante **ERP DE OLIVEIRA**, ora Recorrente, apresenta inconformismo com a classificação da proposta da recorrida **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI**.

15. Alega erro no preenchimento da planilha, uma vez que não foi respeitada a quantidade mínima de serventes conforme item 8.1 do edital, apresentou produtividade de vidros e esquadrias em desacordo com a IN 05/2017, e os valores de materiais/equipamentos informados em suas planilhas, não condiz com os valores finais dividido pela quantidade de serventes.

16. Pugna a recorrente **ERP** pela desclassificação da proposta da recorrida **JP**, no Lote 01.

IV.1 - DAS CONTRARRAZÕES PELA LICITANTE JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI (0017027371)

17. A contrarrazoante **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI**, defende que não agiu de forma desleal e apresentou a Proposta mais vantajosa para a Administração Pública e se responsabiliza por todas as obrigações exigidas no Edital sem ônus ao erário público.
18. Afirma que o "*modelo de contratação de limpeza por resultados, busca contratar "serviço" e não "pessoas". A contratada tem liberdade para gerenciar o seu pessoal e implementar mecanismos de aumento de eficiência. A estimativa de pessoal serve para precificação, mas não haverá glosa se um funcionário faltar. A fiscalização será sobre o nível de serviço ofertado e não sobre a quantidade de pessoas disponibilizada*", o que é aceitável pelo Tribunal de Contas da União.
19. Sustenta que utilizou dos parâmetros estabelecidos na IN 05/2017/MPOG, para calcular o quantitativo de Auxiliares de Limpeza/Serventes que deverá ser utilizado na execução dos serviços e produtividade e não descumpriu as regras estabelecidas no Instrumento Convocatório.
20. Aduz que os valores a serem cobrados na licitação é por metro quadrado e quando questionado pelo Pregoeiro, apresentou justificativa a contento a respeito dos preços dos insumos.
21. Afirma ainda que o valor de sua proposta está bem próximo do valor apresentado pela recorrente, portanto, não é inexequível.
22. Pugna a recorrida **JP** pela improcedência do recurso e que seja mantida a decisão que a declarou vencedora no certame.

V - DAS RAZÕES DE RECURSO DA LICITANTE CSF COMÉRCIO E SERVIÇOS EMPRESARIAIS EIRELI-EPP (0016992920)

23. A Licitante **CSF COMÉRCIO E SERVIÇOS**, ora Recorrente, apresenta inconformismo com a classificação da proposta da recorrida **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI**.
24. Alega erro no preenchimento da planilha, no que diz respeito a quantidade mínima de serventes conforme exigido no item 8.1 do edital, aos valores de materiais/equipamentos informados em suas planilhas e a estimativa de uniformes.
25. Afirma que a recorrida descumpriu exigências editalícias, bem como provocou a redução de seus insumos através de mecanismos nada convencionais, buscando assim ofertar um preço aquém da realidade apresentada em sua Planilha de Custos e Formação de Preços.
26. Pugna a recorrente **CSF** pela desclassificação da proposta da recorrida **JP**.

V.1 - DAS CONTRARRAZÕES PELA LICITANTE JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI (0017026867)

27. A contrarrazoante **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI**, defende que não agiu de forma desleal e apresentou a Proposta mais vantajosa para a Administração Pública e se responsabiliza por todas as obrigações exigidas no Edital sem ônus ao erário público.
28. Afirma que o "*modelo de contratação de limpeza por resultados, busca contratar "serviço" e não "pessoas". A contratada tem liberdade para gerenciar o seu pessoal e implementar mecanismos de aumento de eficiência. A estimativa de pessoal serve para precificação, mas não haverá glosa se um funcionário faltar. A fiscalização será sobre o nível de serviço ofertado e não sobre a quantidade de pessoas disponibilizada*", o que é aceitável pelo Tribunal de Contas da União.
29. Sustenta que utilizou dos parâmetros estabelecidos na IN 05/2017/MPOG, para calcular o quantitativo de Auxiliares de Limpeza/Serventes que deverá ser utilizado na execução dos serviços e produtividade e não descumpriu as regras estabelecidas no Instrumento Convocatório.
30. Aduz que os valores a serem cobrados na licitação é por metro quadrado e quando questionado pelo Pregoeiro, apresentou justificativa a contento a respeito dos preços dos insumos e que

o valor de sua proposta está bem próximo do valor apresentado pela 2ª colocada, portanto, não é inexequível.

31. Afirma ainda que apresentou 02 Conjuntos composto de Calça/Saia/Camisa, 02 Pares de meia por funcionário durante o período de 12 (doze) meses.

32. Pugna a recorrida **JP** pela improcedência do recurso e que seja mantida a decisão que a declarou vencedora no certame.

VI - DECISÃO DO PREGOEIRO (0017395788)

33. Compulsando os autos, verifica-se que o Pregoeiro julgou:

- **IMPROCEDENTES** os recursos interpostos pelas recorrentes **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, E. R P DE OLIVEIRA COMÉRCIO e CSF COMÉRCIO E SERVIÇOS**, mantendo a decisão que classificou a proposta e habilitou a recorrida **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI** para os Lotes 01 e 02.

VII - PARECER QUANTO AOS ATOS PRATICADOS NA FASE RECURSAL

34. Em síntese, as recorrentes **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, E. R P DE OLIVEIRA COMÉRCIO e CSF COMÉRCIO E SERVIÇOS** alegam que a recorrida **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA** descumpriu as seguintes regras: **(i) apresentação de declaração falsa de enquadramento em ME/EPP; (ii) erro no preenchimento da planilha de composição de custos; (iii) inexequibilidade da proposta;**

35. **Em relação a alegação de declaração falsa quanto ao enquadramento em ME/EPP.** É sabido que o enquadramento das pequenas empresas se faz pela receita bruta anual da empresa, de acordo com o disciplinado nos incisos I e II do artigo 3º da Lei nº 123/2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o [art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

36. Por outro lado, o §4º do artigo 3º da Lei 123/2006 prevê vedações quanto ao enquadramento de **ME/EPP, logo, quem não fará jus da fruição dos benefícios concedidos às pequenas empresas**, vejamos:

4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:

I – de cujo capital participe outra pessoa jurídica;

II – que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior;

III – de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário ou seja sócia de outra empresa que receba tratamento jurídico diferenciado nos termos

desta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

IV – cujo titular ou sócio participe com mais de 10% (dez por cento) do capital de outra empresa não beneficiada por esta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo; (...)
grifo nosso

37. Depreende-se do dispositivo legal que a vedação possui dois requisitos: a) sócio com mais de 10% de capital de outra empresa; b) receita bruta global (soma das receitas das empresas).

38. No caso, conforme apontado pela recorrente **ARAUNA**, a recorrida JP **possui sócio de nome JOSEMAR PEREIRA, com capital de 99% da empresa G.JP PRESTADORA DE SERVICOS DE LIMPEZA LTDA, que aferiu receita bruta de R\$ 9.068.332,57, e se somadas ao faturamento da recorrida (R\$ 3.119.472,85), ultrapassa e muito o limite de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), estabelecidos no inciso II, do art. 3º, da Lei nº 123/2006.**

39. Assim, pode-se inferir que há indícios que a recorrida JP não preenche os requisitos legais para enquadramento como ME/EPP.

40. Logo, a simples participação da recorrida como ME/EPP, amparada por declaração com conteúdo falso, com o fim de usufruir indevidamente dos benefícios previstos na LC 123/2006, fere o princípio constitucional da isonomia e à finalidade pública e configura fraude à licitação e enseja a aplicação de penalidades.

41. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 2498/2020 - Plenário:

15. As excludentes do tratamento diferenciado dado pela LC 123/2006 estão dispostas no § 4º do art. 3º (grifado) :

'§ 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:

(...)

16. Considerando que Solange da Conceição Moraes Toscano é dirigente e acionista ou quotista, com 100% do capital social da empresa Marisol desde a sua constituição, em 2/1/2017, e foi sócia administradora, com 95% do capital social, até sua exclusão da empresa Solamaris em 21/6/2017, verifica-se que a empresa Marisol incidiu na excludente do inciso IV transcrito acima.

17. Logo, a empresa Marisol não poderia ter usufruído do tratamento favorecido dispensado às EPP nas compras/aquisições realizadas nesse período de 2017 pela Administração Pública Federal, sob o amparo da LC 123/2006, o que inclui os seguintes pregões (...)

18. O fato de ter se declarado como EPP é um fator determinante nos autos, considerando que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a simples participação de licitante como ME ou EPP, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação e enseja a aplicação das penalidades da lei. Nesse sentido os Acórdãos 61/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 2.599/2017, relatora Ministra Ana Arraes; 1.702/2017, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 568/2017, relator Ministro Aroldo Cedraz; 3.203/2016, relator Ministro Raimundo Carreiro; 745/2014, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 970/2011, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, todos do Plenário. (...)

20. **Assim, a prestação de declaração falsa em licitação, com o fim de usufruir indevidamente dos benefícios previstos na LC 123/2006, caracteriza burla ao princípio constitucional da isonomia e à finalidade pública almejada pela referida lei e pelos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal**, que é o fomento do desenvolvimento econômico das micro e pequenas empresas, por meio de tratamento favorecido em relação ao dispensado às empresas de maior porte ([Acórdão 2858/2013-TCU-Plenário](#), relator Ministro Benjamin Zymler).

21. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como procedente.

22. **Devidamente caracterizada nos autos a ocorrência de fraude à licitação, pelo usufruto indevido do tratamento diferenciado estabelecido pela LC 123/2006, mediante a prestação de**

declaração falsa em certames licitatórios exclusivos para ME e EPP, justifica-se a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade à empresa Marisol para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU) . **Acórdão na íntegra** [Clique aqui](#)

42. **Desta forma, contrariando a decisão do Pregoeiro, esta Procuradoria entende que assiste razão a recorrente ARAUNA, de modo que a inabilitação da empresa recorrida JP é medida que se impõe.**

43. Recomenda-se ainda, o envio de cópia do presente processo para o Controle Interno para fins de averiguação e eventual responsabilização por esse ato.

44. **Quanto as alegações referente a planilha de custos e formação de preços e a exequibilidade da proposta apresentada pela Recorrida JP.**

45. Verifica-se que por se tratar de questões eminentemente técnica, as planilhas de custos e formação de preços (0016531727 e 0016531768) da Recorrida **JP** foram encaminhadas para análise técnica do Sr. Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, Gerente de Análise Processual, tendo em vista a expertise deste profissional no assunto.

46. Após correções na planilha de custos, o técnico emitiu o Parecer 6 (0016847417), com a seguinte conclusão:

Constatamos através das análises das Planilhas de Custos e Formação de Preços que a empresa licitante demonstrou a exequibilidade de sua Proposta.

(...)

Ao analisarmos as informações contidas no **Quadro nº 02 – Estimativo para Contratação x Economia Gerada** podemos observar que a licitante apresentou seus valores abaixo do ANEXO III – do Edital – Quadro Estimativo de Preços.

O Quadro nº 02 acima demonstra que, caso a Licitante: **JP PRESTADORA DE SERVICOS EIRELI** venha sagrar-se vencedora do certame e firmar contrato com a Administração Pública haverá uma economia de **R\$ 1.112.965,20 (Um milhão, cento e doze mil, novecentos e sessenta e cinco reais e vinte centavos) para o lote I.**

(...)

O Quadro nº 02 acima demonstra que, caso a Licitante: **JP PRESTADORA DE SERVICOS EIRELI** venha sagrar-se vencedora do certame e firmar contrato com a Administração Pública haverá uma economia de **R\$ 40.344,00 (Quarenta mil, trezentos e quarenta e quatro reais) para o lote II.**

47. Observa-se ainda que, os autos foram novamente encaminhados para análise técnica das planilhas de custos e formação de preços, considerando as alegações recursais, tendo o técnico emitido o Despacho (0017139493), que conclui:

Isto dito, devidamente apreciado os recursos com a necessária atenção à integralidade dos documentos constantes do processo, filio-me ao entendimento exarado pelos Pareceres de nº 26 (0014678173), nº 1 (0014678173) e nº 6 (0016847417) GAP/SUPEL, quanto a Classificação da Proposta da empresa **JP PRESTADORA DE SERVICOS EIRELI**.

Portanto, da análise dos dispositivos acima elencados, temos que a Administração deve analisar na proposta da empresa os itens pertinentes ao que e estabelecido nas diretrizes do Ministério do Planejamento para a contratação dos serviços de limpeza e conservação, quais sejam o valor do metro quadrado, valor do posto homem-mês e valores a serem gastos com materiais e equipamentos, ficando para a fiscalização contratual a posteriori a cobrança do número adequado de postos de trabalho com os devidos arredondamentos.

Ocorre que determinados componentes de custos formadores do preço têm seus valores definidos por lei ou instrumento normativo, de modo que, a rigor, não variam de empresa para empresa (a exemplo do percentual de INSS e FGTS). Por outro lado, alguns componentes de custos não permitem a definição do valor exato a ser considerado, pois variam conforme a estratégia negocial e a realidade de cada empresa. No primeiro caso, quando da elaboração de sua proposta, cabe à empresa licitante adotar, em sua planilha de custos e formação de preços, o exato valor determinado pelo respectivo instrumento legal que o define.

Para os componentes de custos cujos valores não são fixados por instrumento legal, cada empresa terá liberdade para defini-los, conforme sua estratégia negocial e, a princípio, a Administração não pode arbitrar valores mínimos a serem adotados compulsoriamente pelos licitantes, pois tal prática configuraria a definição de preços mínimos, o que é vedado pelo art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93.

Cabe ressaltar que a Comissão de Licitação fez diligência conforme (ID 0016290674) para verificação dos valores constantes na Planilha de Custos e Formação de Preços no módulo 5 – Insumos diversos precisamente no que diz respeito aos valores correspondentes a relação de materiais de limpeza e relação de equipamentos.

A empresa **JP PRESTADORA DE SERVICOS EIRELI** encaminhou sua resposta/justificativas conforme (ID 0016290783)...

Após análise, considerou-se o argumento da licitante válido, visto que cabe posteriormente ao Setor Fiscalizatório cobrar o seu fornecimento dos materiais e equipamentos...

Desta feita, nota-se que todos os valores unitários por m² ofertados pela empresa estão dentro dos parâmetros estabelecidos entre os valores máximos e mínimos.

Por todo o exposto, analisando cada ponto do recurso e das contrarrazões, bem como, levando em consideração o exposto nos Pareceres de nº 26 (0014678173), nº 1 (0013364758) e nº 6 (0012611822) GAP/SUPEL, em confronto com a legislação aplicável e com os entendimentos jurisprudenciais correlatos, parece-nos insuficientes as justificativas apresentadas pela Recorrente para demonstrar a irregularidade na proposta da empresa **JP PRESTADORA DE SERVICOS EIRELI**, e consequentemente modificar a decisão do Pregoeiro e sua Equipe de Apoio.

48. Extrai-se das análises técnicas que os valores apresentados na proposta da recorrida estão dentro dos parâmetros definidos e encontram-se regulares, não havendo óbice quanto a sua aceitação.

49. Cabe frisar que, valores inexecutáveis referentes a itens isolados não caracterizam motivos suficientes para a desclassificação da licitante, devendo ser levado em consideração o valor global da proposta.

50. Nesse sentido, trazemos a baila o Acórdão 637/2017- Plenário do Tribunal de Contas da União- TCU, acerca da inexecutabilidade dos itens:

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

(...)

9.5.2. a inexecutabilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta com fundamento no §3º c/c inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993, pois o juízo sobre a inexecutabilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta; (grifou-se)

51. Frisa-se ainda que, a apresentação de valores abaixo do valor referencial estimado pela Administração não é motivo de desclassificação. O Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Acórdão 906/2020-Plenário, dita que:

Divergências entre as *planilhas* de composição de custos e formação de preços da licitante e as da Administração, inclusive relativas a cotação de lucro zero ou negativo, não são, em princípio, motivo de *desclassificação*, devendo para tanto haver o exame da exequibilidade da proposta, uma vez que as *planilhas* possuem caráter subsidiário e instrumental.

52. Enfatizando a exequibilidade da proposta ofertada, a recorrida afirma (0016290783) que possui experiência na execução dos serviços e que possui contratos firmados com o Estado e assume todas as responsabilidades exigidas no Edital, bem como arcará com todos os ônus referente aos quantitativos e valores dos materiais e equipamentos apresentados na Planilha de Custos e Proposta Comercial, tendo ratificado tal informação em suas contrarrazões.

53. Logo, presume-se que a recorrida, por ser empresa do ramo, sabe fazer o dimensionamento dos custos inerentes ao contrato, assumindo a responsabilidade pela total prestação dos serviços.

54. De igual forma, o próprio TCU tem interpretado as normas de licitação no sentido de se considerar as planilhas de custo um *instrumento* nas licitações.

55. Esse entendimento foi adotado em várias oportunidades, conforme decisões (Acórdão nº 536/2007 – Plenário; Acórdão nº 2.586/2007 – 1ª. Câmara; Acórdão nº 1.046/2008 – Plenário; Acórdão nº 4.621/2009 – 2ª. Câmara), sendo a seguir transcritos alguns excertos do voto do Ministro Relator constante do Acórdão nº 4.621/2009 – 2ª. Câmara, que sintetiza bem esses pontos:

“(…)

Voto do Ministro Relator

(…)

A questão cinge-se à desclassificação da licitante pelo fato de sua proposta haver apresentado valor inferior ao que seria estabelecido pela Cláusula Décima Primeira da Convenção Coletiva da Categoria para o item refeição:

(…)

A matéria, contudo, como bem apontado pela unidade técnica, comporta outras considerações, até mesmo tendo em conta a substancial diferença de preços anuais globais constantes da proposta desclassificada e aquela objeto da contratação - R\$ 740.655,85, a qual supera em muito os valores de refeição objeto de contestação - R\$ 17.984,64. (grifamos)

(…)

Quando se realiza licitação pelo menor preço global, interessa primordialmente para a Administração o valor global apresentado pelos licitantes. É com base nesses valores apresentados que a Administração analisará as propostas no tocante aos preços de acordo com os dispositivos legais pertinentes (por exemplo, a exequibilidade dos valores ofertados, a compatibilidade com os preços de mercado e a prática ou não de valores abusivos). (grifamos)

A exigência, no que toca às licitações que envolvem terceirização de mão de obra, de apresentação de planilha de custos de preços pelos licitantes insere-se nesse contexto, pois são instrumento essencial para que se possa analisar a regularidade dos preços ofertados. Sem essas planilhas, arrisca-se a dizer que a análise dos preços por parte da Administração restaria em grande parte prejudicada pela deficiência de dados em que fundar sua análise. (grifamos)

(…)

A respeito, ainda no sentido do caráter instrumental das planilhas, trago as seguintes considerações constante do voto condutor do Acórdão 963/2004-Plenário:

"6. Sobre a desnecessidade de detalhamento dos itens que compõem os encargos sociais e trabalhistas na planilha de preços utilizada como modelo no edital, penso que a presumida omissão não traz problemas para o órgão contratante, pois, segundo explicado pela unidade técnica, o contratado é obrigado a arcar com as conseqüências das imprecisões na composição dos seus custos." (grifamos)

Não é demais lembrar que a Administração não pagará diretamente pelos encargos trabalhistas indicados na planilha, pois são eles de responsabilidade da contratada. Não interessa para a contratante, por exemplo, se em determinado mês a contratada está tendo gastos adicionais porque muitos empregados estão em gozo de férias ou não. À contratante interessa que haja a prestação de serviços de acordo com o pactuado. Ou seja, a planilha de formação de custos de mão de obra constitui um útil ferramental para a análise do preço global ofertado, mas não constitui em indicativos de serviços unitários a serem pagos de acordo com a sua execução (...). (grifamos)

(…)

Releva ainda saber o procedimento a ser adotado quando a Administração constata que há evidente equívoco em um ou mais dos itens indicados pelas licitantes. (grifamos)

Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante.

Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exequíveis e compatíveis com os de mercado. (grifamos)

Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o percentual de zero por cento.

Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta. (grifamos)

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes. (grifamos)

Afirmo que **a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação.** Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. **Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.** (grifamos)

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar **a prática de ato antieconômico.**

Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advém da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação.

(grifamos)

(...)

No Relatório que acompanha a Decisão 577/2001 - Plenário, consta uma boa delineação da questão efetuada pela unidade técnica, sendo que esta Corte acolheu os pareceres precedentes no sentido aqui defendido:

"Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

1ª) **acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro** (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma **redução da margem de lucro inicialmente esperada**, na situação inversa); ou

2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador." (grifamos)

(...)

Dessa forma, concluindo o raciocínio, **entendo que eventuais falhas constantes das planilhas de custos unitários indicativos dos custos de formação de obra terceirizada devem ser adequadamente sopesadas de acordo com os objetivos instrumentais dessa planilha, de forma a não serem desclassificadas propostas mais vantajosas para a Administração e cujos preços atendam aos requisitos legais.**" (grifamos)

56. A ser assim, o mero erro na planilha não é suficiente para a desclassificação, devendo ser sopesada toda a proposta da licitante. Em especial porque o efeito imediato resultam em custos a serem assumidos pela eventual contratada.

57. Por fim, o Tribunal de Contas da União orienta a aplicação do Princípio do Formalismo Moderado durante a condução do certame licitatório, afastando interpretação que acarrete exigências demasiadamente formais, gerando aquisições desvantajosas para a Administração Pública (acórdão n. 357/2015-plenário).

58. Salienta-se que, em relação aos aspectos técnicos da planilha de custo, partiremos da premissa de que o profissional municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

59. Portanto, não vislumbramos motivos para a desclassificação da proposta de preços da recorrida, neste ponto.

VIII - CONCLUSÃO

60. Ante o exposto, sob o viés jurídico, esta Procuradoria Geral do Estado **verifica plausibilidade dos fatos alegados pela recorrente ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA para os Lotes 01 e 02, de modo que opina pela reforma da decisão nesses quesitos.**

61. **Recomenda-se ainda o envio de cópia do presente processo ao Controle Interno, para fins de averiguação e eventual responsabilização da recorrida JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI.**

62. O presente parecer apenas terá validade após o aprovo por parte do Procurador Geral do Estado de acordo com o art. 11, V, da LCE n. 620/2011 e arts. 8º, § 3º c/c 9º, II, da Resolução n. 08/2019/PGE/RO.

63. Oportunamente, submeter-se-á o presente recurso à decisão superior, conforme previsto no art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93, conferindo-se regular curso ao processo, de acordo com a legislação em vigor.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNNO CORREA BORGES, Procurador(a)**, em 03/05/2021, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0017591828** e o código CRC **EC5E5970**.



Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

De: PGE-PCC

Para: PGE-ASSEADM

Assunto: **Aprovação de Parecer Jurídico nos termos do Art. 11, V da LCE nº 620/2011**

Senhor Procurador Geral do Estado,

Encaminha-se o presente processo para aprovação do Parecer 346 (0017591828) com fulcro no Art. 11, V da Lei Complementar Estadual nº 620/2011 e art. 9º, inciso II, da Resolução nº 08/2019/PGE-GAB.

Respeitosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Elida Passos de Almeida França, Assessor(a)**, em 04/05/2021, às 01:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0017713704** e o código CRC **6B2CDF44**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0042.437428/2019-36

SEI nº 0017713704



Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

SEI Nº 0042.437428/2019-36

Origem: PGE-PCC

Vistos.

APROVO o teor do Parecer nº 346/2021/PGE-PCC (0017591828), pelos seus próprios fundamentos.

Retornem os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA

Procurador-Geral Adjunto do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Cordeiro Nogueira, Procurador(a)**, em 05/05/2021, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0017714881** e o código CRC **F5D1FEE8**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0042.437428/2019-36

SEI nº 0017714881



Procuradoria Geral do Estado - PGE

Decisão nº 15/2021/PGE-PCC

À

Equipe de Licitação GAMA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 71/2021/GAMA/SUPEL/RO

PROCESSO: 0042.437428/2019-36

INTERESSADO: SUGESP/RO

ASSUNTO: ANÁLISE DO JULGAMENTO DE RECURSO REFERENTE AO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 71/2021

Acolho o parecer proferido pela Procuradoria Geral do Estado (0017591828 e 0017714881), pelas razões de seu fundamento, o qual opinou pela **REFORMA PARCIAL** do julgamento do Pregoeiro.

DECIDO:

Conhecer e julgar:

a) IMPROCEDENTES os recursos interpostos pelas recorrentes **E. R P DE OLIVEIRA COMÉRCIO** e **CSF COMÉRCIO E SERVIÇOS**;

b) PROCEDENTE o recurso interposto pela recorrente **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**, para inabilitar a recorrida **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI** nos Lotes 01 e 02 do certame.

Recomenda-se o envio de cópia do presente processo para Controle Interno para fins de averiguação e eventual responsabilização por ilícito licitatório por parte da recorrida **JP PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI**.

Em consequência, **REFORMO PARCIALMENTE** a decisão do Pregoeiro da Equipe/GAMA.

Ao Pregoeiro da Equipe/GAMA para dar ciência às empresas e outras providências aplicáveis à espécie.

AMANDA TALITA DE SOUSA GALINA

Diretora Executiva/SUPEL



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Talita de Sousa Galina, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 06/05/2021, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Israel Evangelista da Silva, Superintendente**, em 06/05/2021, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0017776299** e o código CRC **9BC1A49F**.

Referência: Caso responda esta Decisão, indicar expressamente o Processo nº 0042.437428/2019-36

SEI nº 0017776299