



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

Parecer nº 428/2021/PGE-PCC

Referência: Processo administrativo nº 0054.297263/2020-58 - Pregão Eletrônico nº 096/2021/CEL/SUPEL/RO

Procedência: Equipe de Licitação CEL/SUPEL

Interessado: Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia – SESAU/RO

Objeto: Contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Higienização e Limpeza Hospitalar e assemelhada, Laboratorial e Ambulatorial - Higienização, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento dos Resíduos do Grupo “D”, para atender as necessidades da unidade de saúde HOSPITAL DE CAMPANHA ZONA LESTE, tendo em vista o enfrentamento ao COVID-19.

Valor estimado: R\$ 460.505,13

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. RECURSO ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE PREÇOS. PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTO. EXEQUIBILIDADE. ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA COMPATÍVEL COM O OBJETO DA LICITAÇÃO. CERTIDÃO DO CRA E DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA VÁLIDOS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO.

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos administrativos interpostos tempestivamente pelas recorrentes **FBX SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE LIMPEZA PREDIAL LTDA** (0017863148) e **TEC NEWS EIRELI** (0017863178), 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 **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA** (0017863203).
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 096/2021/CEL/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 FBX SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE LIMPEZA PREDIAL LTDA (0017863148).

6. A Licitante **FBX SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE LIMPEZA PREDIAL LTDA**, ora Recorrente, apresenta inconformismo com a classificação da proposta e habilitação da recorrida **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**.

7. Em suas razões recursais, a recorrente alega que a recorrida apresentou atestados de capacidade técnica incompatíveis com o objeto da licitação que contempla "limpeza hospitalar", em descumprimento ao subitem 13.8, alínea "a.1".

8. Alega ainda que, a planilha de custos apresentada pela recorrida está com percentual de custos de reposição do profissional ausente em desacordo com a Instrução Normativa do Ministério da Economia, além de suprimir a licença maternidade, conforme modelo do edital.

9. Pugna a recorrente **FBX** pela desclassificação da proposta e inabilitação da recorrida **ARAUNA**, no certame.

IV - DAS RAZÕES DE RECURSO DA LICITANTE TEC NEWS EIRELI (0017863178).

10. A Licitante **TEC NEWS EIRELI**, ora Recorrente, apresenta inconformismo com a habilitação da recorrida **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**.

11. A Recorrente alega que a recorrida **ARAUNA** apresentou "certidão do CRA vencida", bem como, apresentou "peças contábeis não registradas, como índices financeiros e demais certidões de regularidade não apresentadas", apontando como fundamento as exigências dos subitens 13.8.1, alínea "b" e 10.4 do edital.

12. Pugna a recorrente **TEC NEWS** pela inabilitação da recorrida **ARAUNA**.

V - DAS CONTRARRAZÕES PELA LICITANTE ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA (0017863203).

13. A contrarrazoante **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**, defende que apresentou diversos atestados comprovando a sua experiência em limpeza hospitalar

14. Aduz que sua planilha comporta os custos com licença maternidade e que os custos são personalíssimo de cada empresa, pois cada uma tem suas estatísticas de acidentes e faltas, sendo vedado pela IN 05/2017 a ingerência na formação de preços privados.

15. Afirma que sua proposta é robusta e firme para arcar com todos custos dispostos na planilha e com margem suficiente para arcar com custos imprevistos.

16. Defende ainda que apresentou certidão de registro e regularidade da empresa e do responsável técnico no CRA válida até 31/12/2021, bem como Balanço Patrimonial válido por meio do Sistema Público de Escrituração Digital - SPED, não tendo a recorrente analisado corretamente as documentações apresentadas.

17. Requer a recorrida **ARAUNA** a improcedência do recurso para que seja mantida a decisão que a habilitou no certame.

VI - DECISÃO DO PREGOEIRO (0017863213) e (0017879651).

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

- **IMPROCEDENTES** os recursos interpostos pelas recorrentes **FBX SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE LIMPEZA PREDIAL LTDA** e **TEC NEWS EIRELI**, mantendo a decisão que classificou a proposta e habilitou a recorrida **ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA** no certame.

VII - PARECER QUANTO AOS ATOS PRATICADOS NA FASE RECURSAL

19. Em síntese, as recorrentes **FBX SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE LIMPEZA PREDIAL LTDA** e **TEC NEWS EIRELI** alegam que a recorrida **ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA** descumpriu as seguintes regras: **(I) apresentação de atestados de capacidade incompatível com o objeto da licitação; (II) erro no preenchimento da planilha de custos; (III) apresentação de certidão do CRA vencida; (IV) apresentação de peças contábeis não registradas;**

I) Em relação a alegação de apresentação de atestados de capacidade técnica incompatível com o objeto da licitação:

20. Inicialmente, frisa-se que a comprovação da capacidade técnica por meio de atestados visa demonstrar que as licitantes já executaram, anteriormente, objetos compatíveis em características e quantitativos com aquele almejado na licitação, com o fito de resguardar o interesse da Administração e a perfeita execução do objeto licitado, buscando-se sempre é claro preservar a competição entre os que reúnam condições de executar o objeto de forma satisfatória. Trata-se de uma forma de mitigar a assimetria de informações entre o Estado e as empresas do mercado.

21. Partindo desses princípios e analisando as regras do Instrumento Convocatório (0017530274 - pág. 15), constata-se que as licitantes devem comprovar através de atestados a experiência na prestação de serviços de limpeza hospitalar.

22. Para fins de qualificação técnica, verifica-se a apresentação, dentre outros, dos seguintes documentos:

a) atestado e contratos emitidos pela Secretaria de Estado de Saúde – SESAU/RO, demonstrando a prestação de serviços de limpeza hospitalar realizado no Centro de Medicina Tropical de Rondônia – CEMETRON e Centro de Pesquisa em Medicina Tropical - CEPEN (0017733025 - pág. 68-86);

b) atestado, contrato e ordem de serviços emitidos pela Secretaria de Estado de Saúde – SESAU/RO, demonstrando a prestação de serviços de limpeza hospitalar realizado no Hospital Regional de São Francisco do Guaporé (0017733111 - pág. 08-18);

c) atestado e contrato emitidos pela Secretaria de Estado de Saúde – SESAU/RO, demonstrando a prestação de serviços de limpeza hospitalar realizado no Hospital Regional de Cacoal (0017733111 - pág. 19-26);

23. Como se vê, ao contrário do alegado, não há dúvidas que os atestados de capacidade técnica apresentados comprovam que a empresa já executou, entre outros, os serviços de limpeza hospitalar, que guardam compatibilidade com o objeto almejado, conforme exigido no subitem 13.8.1, alíneas "a.1" e "a.2" do edital.

24. Destarte, os argumentos levantados pela recorrente se mostram insuficientes para a reforma da decisão do Pregoeiro.

II) Referente a alegação de erro no preenchimento da planilha de composição de custos:

25. De acordo com o Relatório SUPEL-CEL (0017706190), emitido pelo i. Pregoeiro e técnico em Contabilidade, não há qualquer irregularidade na planilha de custos apresentada pela recorrida **ARAUNA** (0017706131), tendo a mesma seguido as orientações e modelo da Planilha anexada ao instrumento convocatório.

26. Conforme informado, com a proposta de preços ofertada pela recorrida no valor global de R\$ 362.481,87 (trezentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e oitenta e um reais e oitenta e sete centavos), a Administração obteve uma economia na ordem de 21% (vinte e um por cento), quando comparado ao valor estimado da licitação.

27. 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.

28. 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)

29. 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.

30. Enfatizando a exequibilidade da proposta ofertada, em suas contrarrazões a recorrida afirma que sua proposta é robusta e firme para arcar com todos custos dispostos na planilha e com margem suficiente para arcar com custos imprevistos.

31. 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.

32. Assim, eventual falha o preenchimento da planilha não ocasionou prejuízo à lisura do certame, portanto, não há óbice para a aceitação da proposta da licitante recorrida, não assistindo razão a recorrente **FBX**.

33. 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).

34. 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.

35. 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) (...)

Quanto 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 consequências 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)

36. 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.

37. **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.**

38. Portanto, tendo a recorrida **ARAUNA** atendido as regras do edital e a Administração selecionado a proposta mais vantajosa, não vislumbramos motivos para a desclassificação de sua proposta de preços.

39. Destaca-se que, caso a recorrida não execute o objeto de acordo com especificação técnica do Edital e conseqüentemente, da proposta ofertada, estará sujeita a imputação de multas e demais sanções consignadas na peça balizadora do certame, cabendo a Secretaria de Origem a sua fiscalização.

III) Concernente a alegação de apresentação de certidão do CRA vencida:

40. Analisando os autos, constata-se que no momento do cadastramento da proposta/habilitação (29/04/2021) e abertura do certame (30/04/2021), ao revés do alegado, a certidão do CRA apresentada pela recorrida **ARAUNA** estava em plena validade, pois seu vencimento ocorrerá somente no dia 31/12/2021 (0017732970 - pág. 28), conforme exigido no subitem 13.8.1, alínea "b" do edital.

41. Logo, não assiste razão à recorrente **TEC NEWS.**

(IV) Quanto a alegação de apresentação das peças contábeis exigidas para a qualificação econômico-financeira não registradas:

42. Analisando o balanço patrimonial apresentado pela recorrida **ARAUNA** (0017732970 - pág. 13-19), verifica-se a elaboração de seus demonstrativos contábeis por meio do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED.

43. Conforme afirmado pelo i. Pregoeiro, que é técnico em Contabilidade, os Demonstrativos foram devidamente transmitidos ao Sistema no dia 04/05/2020, às 12.24:02, conforme Recibo de entrega (0017732970 - pág. 19), sendo este o documentos que confere autenticidade ao Balanço Patrimonial apresentado.

44. Nota-se que, a recorrida comprovou Patrimônio Líquido no valor de R\$ 15.128.864,55 (quinze milhões cento e vinte o oito mil oitocentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), superando e muito o percentual exigido no subitem 13.7, alínea "b", do edital, de 5% (cinco por cento) do valor estimado (R\$ 460.505,13).

45. Além do que, a recorrida encontra-se com a sua qualificação econômico-financeira em plena validade no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (0017732970 - pág. 31), a qual substitui os documentos a serem apresentados para a habilitação.

46. Destarte, considerando que a Recorrida **ARAUNA** demonstrou de forma suficiente possuir a qualificação mínima exigida e atendeu todas as exigências do Edital, não há em que se falar em inabilitação.

VIII - CONCLUSÃO

47. Ante o exposto, sob o viés jurídico, esta Procuradoria Geral do Estado **não verifica qualquer irregularidade na decisão do Pregoeiro que julgou improcedentes os recursos.**

48. 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.

49. 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 **Horcades Hugues Uchoa Sena Junior, Procurador do Estado**, em 20/05/2021, às 16:38, 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 **0017948292** e o código CRC **64CEDD3B**.