



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - CPL/SELOG/SR/PF/RJ

Decisão nº 38593441/2024-CPL/SELOG/SR/PF/RJ

Processo: 08455.011648/2024-51

DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO Nº 01 - EURO SERVICE

DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO Nº 02 - SUPER NOVA SERVIÇOS GERAIS LTDA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.022/2024

OBJETO: Contratação de serviços de empresa especializada para prestação de serviços de apoio administrativo na Superintendência de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro e suas descentralizadas

1. DOS FATOS

1.1. Trata-se da análise dos Recursos Administrativos 38593367 e 38593369 interpostos tempestivamente pelas empresas EURO SERVICE LTDA, CNPJ Nº 16.963.926/0001-12, doravante **RECORRENTE 01**, e SUPER NOVA SERVIÇOS GERAIS LTDA, CNPJ Nº 26.560.932/0001-82, doravante **RECORRENTE 02** em face do resultado do Pregão Eletrônico nº 90.022/2024.

1.2. A empresa ORBENK ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA, CNPJ Nº 79.283.065/0009-07, doravante **RECORRIDA**, registrou a contrarrazão 37313059.

1.3. Após análise da proposta e documentos de habilitação, conforme exigências técnicas previstas no ato convocatório e seus anexos, foi realizada a aceitação da proposta e habilitação da empresa declarada vencedora e em seguida abriu-se o prazo para que qualquer licitante manifestasse a intenção de recorrer.

1.4. Impõe-se esclarecer que o recurso em licitação pública é peça de necessário controle administrativo, em que a licitante que teve seu direito ou pretensão, em tese, prejudicado, tem a oportunidade de desafiar a decisão que lhe é desfavorável, com vistas à reconsideração do poder público.

1.5. Certo é que trata-se de instituto importante e deve ser bem recepcionado pela Administração, desde que não seja protelatório. Se utilizados com responsabilidade e, sobretudo, com lealdade e fundamentos adequados, torna-se o pilar da defesa do interesse público.

2. DAS RAZÕES DO RECURSO

2.1. A RECORRENTE 01, em síntese, alega que:

2.1.1. o provisionamento inadequado (NEGATIVO) da taxa de “lucro” compromete a exequibilidade da proposta e que tal ação caracteriza concorrência desleal;

2.1.2. alguns postos estão com provisionamento incorreto na porcentagem do ISSQN;

2.1.3. a RECORRIDA participa do pregão através de sua filial e a documentação apresentada é em nome da matriz, não atendendo, assim, às exigências de habilitação em nome da filial;

2.1.4. a RECORRIDA não cumpre o art. 93 da lei nº 8.213/91;

2.2. A RECORRENTE 02, em síntese, alega que:

2.2.1. não houve análise do pedido de impugnação apresentado pela RECORRENTE 02;

2.2.2. erro no vale-transporte presente na Planilha de Formação de Preços prejudica a realização de propostas exequíveis, implica direcionamento da licitação e a falta de isonomia;

2.2.3. os pisos de salário de assistente administrativo estão em violação à jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

3. DAS CONTRARRAZÕES DO RECURSO

3.1. A RECORRIDA afirma sobre a RECORRENTE 01, em suma, que:

3.1.1. a planilha de custos e formação de preços tem caráter instrumental;

3.1.2. sua proposta não se enquadra nas hipóteses do item 6.8 do Edital (indícios de inexequibilidade);

3.1.3. a documentação emitida em nome da matriz alcança a filial;

3.1.4. o cumprimento do art. 63 da lei nº 14.133/2021 recai sobre a reserva de vagas e não o preenchimento delas;

3.2. A RECORRIDA afirma sobre a RECORRENTE 02, em suma, que:

3.2.1. o recurso não é cabível, uma vez que não foi interposto em face de ato que deferiu ou indeferiu um pedido seu;

4. ANÁLISE DO MÉRITO

Análise dos Recursos 01 e 02 - pontos em comum

4.1. Faz-se mister esclarecer que a atuação do Pregoeiro e da equipe técnica se deram em estrita observância às diretrizes da Lei e do Tribunal de Contas da União.

4.2. Ressalta-se que todas as decisões foram tomadas de forma imparcial e com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4.3. Nos contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, o principal componente é a remuneração dos trabalhadores, acrescida dos encargos sociais e trabalhistas previstos na legislação. A isso são adicionados os custos dos benefícios concedidos aos empregados, bem como os insumos variados, materiais e equipamentos empregados na realização dos serviços.

4.4. Com essa base de cálculo estabelecida, são aplicados os percentuais referentes a custos indiretos, margem de lucro e tributos. Dessa forma, o objetivo da planilha de custos e formação de preços é especificar detalhadamente os elementos de custo que influenciarão na composição dos preços dos serviços. A planilha de custos funciona como parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível.

4.5. Também é necessária para evitar problemas durante toda a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração Pública quando da ocorrência das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico financeiro do contrato. Há elementos formadores do preço que têm seus valores definidos por lei ou instrumento normativo. Outros variam de acordo com a estratégia comercial e a realidade de cada empresa.

4.6. No que diz respeito aos primeiros elementos mencionados, o licitante deve adotar, quando da elaboração de sua planilha de custos e formação de preços, o exato valor determinado pelo respectivo instrumento legal. Quanto aos segundos elementos, o licitante os definirá conforme sua estrutura de custos e gerenciamento empresarial. Registra-se que o certame em comento foi realizado com critério de julgamento de menor preço global.

4.7. Frisa-se que no caso em comento, a empresa, ao prever o lucro negativo, se utiliza de estratégia comercial para cobrir os custos relativos ao módulo 2 da planilha.

4.8. Assim, a despeito da necessidade de preenchimento das planilhas de custos e formação de preços pelos licitantes, a avaliação final do certame considera o valor global da proposta. Nessa linha, as planilhas ganham um aspecto instrumental ao julgamento, uma vez que o objetivo da Administração é garantir a prestação dos serviços pelo menor preço ofertado na licitação.

4.9. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui posicionamento sobre o assunto, como pode ser evidenciado no voto condutor do Acórdão nº 4621/2009-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro

Benjamin Zymler:

"(...) II 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) . 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. (...)"

4.10. No sentido do caráter instrumental das planilhas de custos e formação de preços, o TCU tem entendimento firme, reforçado no recente Acórdão nº 39/2020-TCU-Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes, sendo que eventual erro é de ampla e exclusiva responsabilidade do licitante, que deve arcar com os custos da execução contratual.

4.11. Nesse aspecto: Acórdão nº 963/2004-TCU-Plenário, Ministro-Relator Marcos Vinícius Vilaça; Acórdão nº 1179/2008-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carreiro; Acórdão nº 4621/2009-TCU-Segunda Câmara, Ministro-Relator Benjamin Zymler; Acórdão nº 2060/2009-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler; Acórdão nº 2562/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman.

4.12. Ou seja, a planilha de custos e formação de preços constitui útil ferramenta para a análise do preço global ofertado, mas não expressa necessária vinculação dos valores unitários lançados àqueles efetivamente suportados pela contratada, exceto em relação aos elementos cujos valores são determinados pela legislação, conforme referido alhures. Desta forma, os valores correspondentes aos encargos trabalhistas, benefícios e insumos são meras estimativas apresentadas pela licitante, de forma que eventuais divergências entre o apresentado e o efetivamente ocorrido devem ser considerados como inerentes aos riscos do negócio.

4.13. O Tribunal de Contas Da União entende que compete à empresa licitante a definição dos valores cotados nas planilhas de custos, pois a ela cabe o pagamento das obrigações trabalhistas, **incluindo, por óbvio, as obrigações tributárias**. Eventual erro nos valores apresentados é de ampla e exclusiva responsabilidade do licitante, que deverá arcar com os custos da execução contratual.

4.14. Nessa senda, a IN/SEGES nº 05/2017 do MPDG, que trata sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece:

Art. 63. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta (...)

4.15. O mesmo diploma, em seu Anexo VII-A – Diretrizes gerais para elaboração do Ato Convocatório, determina:

7.9. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação; (...)

7.11. É vedado ao órgão ou entidade contratante exercer ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais (...)

4.16. No âmbito do Tribunal Contas da União já há entendimento sumulado (Súmula 262 TCU)

no sentido de que a inexequibilidade de preços é presunção relativa, devendo-se dar oportunidade para que o licitante comprove a viabilidade do preço ofertado. Assim, cumpre à Administração facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a viabilidade das suas propostas.

4.17. Se, no momento de aceitação da proposta de preços, houver indícios de inexequibilidade dessa proposta, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, o pregoeiro/agente de contratações poderá efetuar diligências, seja realizando cálculos a partir da planilha apresentada, demandando explicações e memórias de cálculo para aqueles itens em que restarem dúvidas e/ou solicitando a **apresentação de contratos similares anteriormente firmados**, bem como a ratificação pela empresa da viabilidade da proposta. Além disso, a exequibilidade da proposta não deve considerar apenas as planilhas apresentadas. **Se assim fosse, não seria solicitada a comprovação da qualificação econômico-financeira das empresas licitantes.**

4.18. A proposta deverá ser considerada como inexequível apenas quando não houver comprovação pelo licitante de que conseguirá arcar com a execução contratual. Consigna-se que cada licitante tem a liberdade de escolher a estratégia comercial que entender mais interessante para a apresentação da proposta.

4.19. Não raro, alguns baixam valores unitários, seja por disporem de materiais em estoque ou por compartilharem custos de administração em mais de um contrato. O próprio Tribunal de Contas da União entende como válida tal situação, como pode ser constatado no voto condutor do Acórdão nº 1248/2009-TCU-Plenário, Ministro-Substituto Augusto Sherman:

(...) 18. Não bastasse essa grave falha, verificou-se que não foi dada ao licitante desclassificado por inexequibilidade a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua oferta. Essa impropriedade também se afigura grave porque, como firmado na doutrina afeta à matéria e na jurisprudência desta Corte (vide relatório supra), o juízo de inexequibilidade de uma proposta não é absoluto, mas admite demonstração em contrário. Isso, porque não se pode descartar a possibilidade de que o licitante seja detentor de uma situação peculiar que lhe permita ofertar preço inferior ao limite de exequibilidade estimado pelo contratante. Por exemplo, é perfeitamente possível que uma empresa, em especial de maior porte, partilhe custos - como infra-estrutura, pessoal etc., entre os diversos clientes, resultando em redução nos preços de seus serviços. Também não se pode descartar que, muitas vezes, a estimação da exequibilidade pelo contratante possa apresentar deficiências, visto que sua visão de mercado não tem abrangência e precisão comparáveis às da empresa que atua no ramo. (...)

4.20. Essa questão se insere na necessária compreensão de que a Administração Pública não pode exigir documentos que demonstram a capacidade técnica e econômico-financeira de forma abusiva, o que, por vezes, caracteriza direcionamento na escolha do vencedor, além de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação. Sobre a questão dos percentuais de lucro, também referido pela recorrente, registra-se o recente Acórdão nº 839/2020-TCU-Plenário, Ministro-Relator Weder de Oliveira, cujo voto consignou que "a relevância de se avaliar a exequibilidade da proposta está em, por esse meio, inferir a existência de elevado risco de inexecução do contrato" e que "a ocorrência de lucro zero ou prejuízo de pequena monta não leva inexoravelmente a essa conclusão, nem a lei assim determina".

4.21. No mesmo sentido: Acórdão nº 906/2020-TCU-Plenário, Ministro-Relator Weder de Oliveira; Acórdão nº 2562/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman; Acórdão nº 3092/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator Bruno Dantas.

4.22. Destarte, não se vislumbra razoável a desclassificação de empresas por divergências entre percentuais e valores individualizados de planilhas de custos, que têm caráter instrumental e que devem servir, especialmente, de subsídio para repactuações dos contratos celebrados, devendo a exequibilidade das propostas ser aferida por outros meios, como, por exemplo, pela verificação de contratos de natureza similar já executados pela empresa. Comprovada a exequibilidade da proposta através da apresentação da documentação pertinente, deverá o licitante seguir na disputa.

4.23. Somando às considerações acima, tem-se de que os ajustes dos erros em planilha podem ser realizados em momentos diferentes da "fase de julgamento de proposta". Não é necessário realizar manobras no sistema Compras.gov para proceder aos ajustes necessários. Importante, também, salienta

que qualquer modificação/atualização/ajuste será devidamente publicado no [sítio eletrônico da Polícia Federal](https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2024/rio-de-janeiro/pregao-eletronico/pregao-eletronico-ndeg-90-022-2024) (<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2024/rio-de-janeiro/pregao-eletronico/pregao-eletronico-ndeg-90-022-2024>) **mantendo, assim, o compromisso com a transparência.**

4.24. Não só, é visível a proximidade do valor global da RECORRIDA em relação aos lances seguintes.

79.283.065/0009-07
ORBENK ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA.
R\$ 20.962.962,9000

26.560.932/0001-82
SUPER NOVA SERVICOS GERAIS LTDA
R\$ 21.095.386,7200

12.441.717/0001-58
BRILHANTE ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA
R\$ 21.100.000,0000

24.977.781/0001-37
JRF MANUTENCAO E SERVICOS LTDA
R\$ 21.135.018,6000

33.412.883/0001-04
VINIL GESTAO E FACILITIES LTDA
R\$ 21.139.425,3000

09.282.163/0001-89
EDSERV LOCACOES E SERVICOS LTDA
R\$ 21.188.534,0200

04.312.370/0001-15
MULTIPLY SERVICOS DE MANUTENCAO LTDA
R\$ 21.223.235,7200

16.963.926/0001-12
EURO SERVICE LTDA
R\$ 21.391.003,5000

4.25. Tal situação mitiga os riscos de inexecução, pois coloca em evidência a existência de diversas empresas, com composições de custos diferentes, considerando ser possível a execução contratual no referido patamar de valores. Em outras palavras, os valores ofertados demonstram congruência com valores de mercado para a pretensa execução contratual.

4.26. Além, a mitigação dos riscos de inexecução é aumentada quando se observa o resultado do exercício de 2023 com lucro no patamar de R\$ 30.000.000,00, demonstrando, assim, sua capacidade financeira de arcar com os custos da sua estratégia de mercado.

4.27. Por final, alguns pontos da peça recursal não serão analisados pois parecem possuir caráter acusatório de eventuais práticas criminais, não sendo este o canal para denúncia.

Análise do Recurso 02

4.28. A alegação de que não houve resposta da Administração em face de suposta impugnação impetrada causa estranheza.

4.29. Ora, a publicação do instrumento convocatório ocorreu no dia 06/09/2024. Durante este período, houve 02 impugnações devidamente respondidas e publicadas no sítio eletrônico da Polícia

Federal.

4.30. Após a abertura da sessão pública, houve intensa diligência na fase de julgamento de propostas sendo a sessão pública finalizada no dia 12/11/2024, **simplesmente mais de 2 meses após a publicação inicial.**

4.31. A RECORRENTE 02 alega que enviou e-mail contendo sua impugnação e se manteve inerte durante todo este tempo?

4.32. Pelas palavras utilizadas na peça recursal, percebe-se que a RECORRENTE 02 **demonstra extrema indignação e mesmo assim manteve-se em silêncio durante todo este tempo?**

4.33. Tal ação faz este signatário filosofar: por que não houve novo e-mail com reiteração, uma vez que o suposto e-mail anterior não foi respondido? por que não houve ligação telefônica? por que não houve endereçamento ao protocolo físico do Órgão? por que não houve qualquer outro tipo de contato?

4.34. Parece-me que a RECORRENTE aguardou todo o prazo para simplesmente forçar a anulação do certame caso a mesma não fosse vencedora. Frisa-se que ela é a próxima colocada no certame.

4.35. Destaca-se que não são juízos de valor, apenas filosofias sobre o acontecido. Parece-me nada mais justo tal direito, já que a RECORRENTE tem o direito de se utilizar de futurologia para sustentar suas alegações (item 1.28 da peça recursal).

4.36. Superado o primeiro tema do recurso, destaco que o tema do vale-transporte está contido, também na "**Análise dos Recursos 01 e 02 - pontos em comum**" acima, uma vez que a planilha de custos e formação de preços tem caráter instrumental.

4.37. Aprofundando, com o objetivo de devolver resposta completa, tem-se que a alegação de que a Administração direcionou a licitação aos(as) moradores e moradoras do município de Macaé é, no mínimo, uma novidade. Lê-se muito sobre direcionamento de licitação à empresas quando ocorrem os infelizes casos de corrupção que assolam nosso país. Mas agora, direcionamento à toda uma população, é de certo novo e não merece maiores palavras pelo próprio fundamento da alegação.

4.38. Somando, a empresa tem toda liberdade de compor seu custos de acordo com a sua realidade e proposta de execução do serviço. Um exemplo é justamente a utilização de frota própria para a locomoção dos(as) trabalhadores(as), prática, esta, comum.

4.39. Assim, é evidente que as empresas licitantes não ficaram com apenas uma opção.

4.40. Outro ponto importante a ser trazido é que não prospera a alegação de que as empresas são obrigadas a seguir o valor do vale-transporte, conforme a empresa alega no item 1.20 da sua peça recursal. O item 5.4.9 do Termo de Referência é claro ao estabelecer que as empresas deverão observar a fixação da remuneração. O item 1.20 da peça recursal simplesmente adiciona o texto do item 5.4.9 e insere o vale-transporte na regra, o que é incorreto.

4.41. Superado, agora, o segundo tema, passa-se à análise das alegações sobre a fixação da remuneração.

4.42. A empresa não faz alegação, mas sim juízo de mérito das decisões da Administração e este não é o canal.

4.43. Filósofa-se: qual seria a intenção de uma empresa em desejar a não fixação do piso da remuneração? por que mais de 02 meses sem interação sobre o assunto? por que apenas neste momento?

4.44. Destaco novamente, o que foi fixado foi o piso e não o teto. Está bem claro no instrumento convocatório que, caso a empresa possua CCT com remuneração diversa da utilizada pela Administração, deverá ser seguida em sua integralidade.

4.45. Acontece que as CCT's não determinam que as empresas pratiquem o piso salarial. Trata-se de uma proteção à classe trabalhadora.

4.46. Assim, caso a CCT utilizada pela empresa tenha um teto menor que a remuneração fixada pela Administração, deverá ser seguido o maior valor, prática não proibida pelas CCT's, por óbvio.

5. **DECISÃO**

- 5.1. É louvável que cada interessado(a) questione e faça valer seu direito de ser ouvido(a).
- 5.2. Os princípios da Administração Pública, expressos e implícitos, devem nortear toda e qualquer decisão do Agente Público.
- 5.3. O que acontece no certame licitatório não é diferente. É coisa pública e, como tal, deve ter tais princípios como fundação e pilares.
- 5.4. Toda a avaliação e decisão de recurso administrativo visa devolver à RECORRIDA a resposta para concretizar o seu direito, que é de impetrar recurso.
- 5.5. Assim, vistas as razões, e considerando não existirem motivos ou circunstâncias aptas a alterarem a decisão tomada pela CPL/SELOG/SR/PF/RJ, o recurso é conhecido posto que tempestivo, para, no mérito, decidir:
- a) julgar **IMPROCEDENTE** o recurso interposto pela RECORRENTE;
 - b) manter íntegra a decisão que declarou habilitada RECORRIDA no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90.022/2024.
 - c) atribuir eficácia hierárquica ao presente recurso, submetendo-o à apreciação da Autoridade Superior, para ratificação ou reforma.
- 5.6. Esta decisão encontra-se publicada no Portal da Polícia Federal através do seguinte link: [Decisões dos recursos administrativos](https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2024/rio-de-janeiro/pregao-eletronico/pregao-eletronico-ndeg-90-022-2024) (https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2024/rio-de-janeiro/pregao-eletronico/pregao-eletronico-ndeg-90-022-2024)

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2024.

HUGO PICOLE BORGES
Pregoeiro/Agente de Contratação
Presidente da CPL/SELOG/SR/PF/RJ
(Assinatura Eletrônica)



Documento assinado eletronicamente por **HUGO PICOLE BORGES, Pregoeiro(a)**, em 25/11/2024, às 14:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=38593441&crc=FB408AAC.
Código verificador: **38593441** e Código CRC: **FB408AAC**.