

Gabinete da Presidência

Processo Administrativo Virtual nº 2019/15368

Recorrentes: MEGA SERVICE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA

Objeto: Recurso administrativo. Procedimento licitatório. Pregão Eletrônico nº 024-

D/2021

### **DECISÃO**

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa MEGA SERVICE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, cujo objeto é a reforma da decisão do Pregoeiro que declarou classificada a empresa ATIVA SERVIÇOS GERAIS e decisão que anteriormente a desclassificou para o lote único do certame licitatório em análise.

No decurso do processo licitatório, verifica-se que as propostas foram acolhidas no portal licitacoes-e no dia 23/07/2021, data da abertura e disputa, consoante se colhe do anexo de ID 1256789.

A empresa recorrente MEGA SERVICE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA havia sido inicialmente declarada vencedora do certame, conforme Documento de Análise Técnica da Proposta (ID 1367138).

Após, a empresa ATIVA SERVIÇOS GERAIS apresentou recurso contra a decisão em questão (ID 1392346), tendo a empresa Mega Service apresentado contrarrazões, conforme ID 1392348.

Diante da análise técnica da Pregoeira, em ID 1392364, opinando pelo provimento do recurso, e despacho da Procuradoria Administrativa no mesmo sentido, conforme ID 1402310, foi realizada a desclassificação da empresa MEGA SERVICE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA e, em seguida, deu-se seguimento ao certame.

Prosseguindo, após a desclassificação das empresas nas posições posteriores à recorrente, conforme histórico do certame, em ID 1448975, foi declarada pela pregoeira vencedora a empresa ATIVA SERVIÇOS GERAIS (ID 1449033).

Nesse sentido, houve interposição de recurso pela MEGA SERVICE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, que, em suas razões, requer a reforma da decisão que a desclassificou e, consequentemente, seja declarada vencedora do certame



1 ICR



Gabinete da Presidência

a empresa RECORRENTE – MEGA SERVICE CONSTRUTORA (ID 1449035).

Por sua vez, a empresa recorrida apresentou contrarrazões em ID 1449045, alegando que a recorrente "(...) trouxe alegações desarrazoadas, não havendo qualquer motivo plausível para o acatamento do pleito da recorrente, na medida em que, da análise das alegações apresentadas, verifica-se que houve descumprimento das exigências do Instrumento Convocatório – conduzido pela respeitável Sr<sup>a</sup> Pregoeira, com a máxima lisura, de maneira isonômica e imparcial – não havendo, assim, qualquer eiva a macular o ato administrativo que classificou a Recorrido no certame" (nosso grifo). Pugnou, assim, pela manutenção de sua condição de vencedora do certame.

A Procuradoria Administrativa, conforme PARECER GPGPJ 360/2022 (ID 1455535), entende que a "não respeitou a regra da recorribilidade imediata das decisões no pregão, uma vez que, conforme histórico do Pregão Eletrônico (ID: 1405149) a desclassificação operou-se em Março de 2022, e, somente a decisão de classificação da empresa ATIVA Serviços foi que se deu em 11/04/2022", assim como também argumenta que "os motivos que ensejaram o no recurso já foram objeto de análise, configura-se também a preclusão consumativa. De mais a mais, foram oportunizados ajustes e o esclarecimento da composição dos valores, sua exequibilidade, no que se reiteram os fundamentos do Despacho GPAPJ 069/2022", sugerindo, assim, a homologação do certame.

Por fim, o Departamento Central de Aquisições, mediante documento constante do ID 1457025, opinou no sentido de que o recurso apresentado fosse julgado improcedente, por falta de amparo em qualquer um dos aspectos suscitados pela recorrente.

#### É o relatório. Decido.

A Constituição Federal de 1988 determina à administração pública obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*).

Explicita, ainda, a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo licitatório



#### Gabinete da Presidência

público que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI, CF/88).

Ademais, importante salientar que a licitação, procedimento necessário a garantir a proposta mais vantajosa para a administração pública, está pautada nos princípios constantes do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e dos que lhe são correlatos. Senão vejamos:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifei)

Nesse sentido, inicialmente, analisando os autos de forma percuciente, verificase que, após a desclassificação da recorrente, não foi oportunizado a ela apresentar qualquer impugnação ou recurso à desclassificação em questão, consoante histórico do certame em ID 1448975. Assim, o recurso analisado foi apresentado após a decisão que declarou a empresa recorrida como vencedora do certame, momento em que se oportunizou a apresentação de recurso.

Logo, resta evidente, considerando o princípio constitucional da isonomia e da impessoalidade, que não houve qualquer preclusão temporal, **porquanto o recurso em questão foi apresentado em tempo hábil, sendo assim, tempestivo**.

Ressalta-se, ainda, o poder-dever conferido à autoridade administrativa acerca da possibilidade de autotutela sobre seus próprios atos e agentes, em sentido amplo, conforme disposto no art. 53 e segs. da Lei 9.784/99.

Superada a situação retro, ainda quanto ao processo licitatório, conceitua o renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> como:

o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 538.



#### Gabinete da Presidência

Portanto, destaca-se, a partir das lições do celebrado autor, uma das finalidades primordiais do procedimento licitatório, qual seja selecionar a proposta mais vantajosa ao Poder Público com garantia da isonomia entre os participantes. Quanto aos objetivos da licitação e às exigências públicas, assevera o mesmo autor que:

A licitação, nos termos do que hoje estabelece a legislação, visa a alcançar um triplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto), assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares e concorrer para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Destarte, atendem-se três exigências públicas impostergáveis: proteção aos interesses públicos e recursos governamentais — ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos nos arts. 5° e 37, *caput*) — pela abertura de disputa do certame; e, finalmente, obediência aos reclamos de probidade administrativa, imposta pelos arts. 37, *caput*, e 85, V, da Carta Magna brasileira.

A modalidade pregão eletrônico está prevista na Lei nº 10.520/02 c/c Decreto nº 1.024/2019.

No caso em tela, verifica-se que o procedimento licitatório foi realizado na modalidade de pregão, uma vez que se pretende a contratação do serviço de apoio administrativo nas dependências do Poder Judiciário de Alagoas, que compreenderá, além da mão de obra, o fornecimento de uniformes e EPIs necessários à execução dos serviços.

Quando da desclassificação da recorrente, como se verifica no relatório da pregoeira em ID 1392364, concluiu-se pela inexequibilidade da proposta por ela apresentada, ante a inobservância do §1°, do art. 3°, da Lei Federal nº 9.249/95, em face da recorrente ser optante pelo regime tributário de lucro presumido, assim como pela inobservância ao subitem 3.5.6 do Termo de Referência — Anexo VII do Edital do Pregão Eletrônico referido nos autos, não sendo os valores apresentados na proposta da recorrente suficientes para que suporte o encargo de fornecer todos os insumos na forma exigida no instrumento convocatório.

A despeito disso, a recorrente, em suas razões do recurso objeto de análise (ID 1449035), como já bem descrito no relatório da pregoeira de ID 1457025, traz à baila os



Gabinete da Presidência

seguintes fundamentos para reforma da decisão:

"1) DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS DEFINIDOS NO EDITAL. MENOR PREÇO GLOBAL. DO CARÁTER INSTRUMENTAL DAS PLANILHAS DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS.

A Recorrente alega que o critério de julgamento do processo sob análise, o qual deve ser objetivo, foi o tipo "Menor Preço" e que o TCU confere às planilhas de custos e formação de preços um caráter instrumental e que a constatação de eventuais equívocos não legitima a rejeição da proposta, responsabilizando-se o licitante, durante a execução do contrato, pelos custos decorrentes de eventual erro no dimensionamento da proposta. Ilustra sua assertiva com jurisprudência da mais alta Corte de Contas do país que a Administração de oportunizar a demonstração da exequibilidade da sua proposta (Súmula TCU nº 262), ao passo que registra que a equipe responsável pela condução do certame não adotou o procedimento preconizado pela jurisprudência do TCU. Entende a Recorrida que o Pregoeiro após ter declarado a Recorrente vencedora não poderia voltar atrás em sua decisão, acolhendo infundados argumentos da licitante ATIVA SERVIÇOS GERAIS EIRELLI, sem oportunizar a possibilidade de demonstrar que executará sua proposta.

2) DO DEVER DE O PREGOEIRO EFETUAR DILIGÊNCIA. DA OBRIGATORIEDADE DA OPORTUNIZAÇÃO AO LICITANTE VENCEDOR DEMONSTRAR A EXEQUIBILIDADE DE SUA PROPOSTA. DA POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DO CONTRATO COM LUCRO NEGATIVO. PRECEDENTES DO TCU.

Em reforço à arguição contida no primeiro tópico a Recorrente alega que o Pregoeiro não abriu diligências, nem tampouco, oportunizou a chance de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Arguiu que a decisão foi baseada em cálculos contendo o cotejamento entre o valor do lucro informado pela Recorrente e os impostos federais devidos (IRPJ e CSLL) porventura incidentes sobre a prestação dos serviços contratados, bem como os impactos do erro na quantidade de uniformes cotados. Alega a Recorrente que tais argumentos não se sustentam e explica que o erro no quantitativo dos uniformes é um erro meramente formal, podendo ser sanado, sem a necessidade de majoração do preço global e que o valor proposto é suficiente para cobrir todas as obrigações assumidas pela Recorrente. Para corroborar com sua assertiva a Recorrente repete o argumento de que o TCU entende que a planilha de custos e formação de preços tem caráter instrumental e que eventual erro é de total e exclusiva responsabilidade do licitante, que deve arcar com os custos da execução contratual. Sobre as questões tributárias argui a Recorrente que o mesmo TCU já sumulou entendimento no sentido de proibir a inclusão dos tributos IRPJ e CSLL em razão de considerá-los despesas personalíssimas e que oneram pessoalmente o contratado (Súmula 254). Reforça com o texto editalício que se refere exatamente á Súmula em comento. Subitem 6.7 do Termo de Referência — Anexo do edital. Assim a Recorrente não inseriu o IRPJ e a CSLL em suas planilhas, mas a partir de solicitação do Pregoeiro modificou sua planilha e informou o seu regime tributário é o "Lucro Presumido", tendo sido aceito e declarado vencedor. A Recorrente traz à baila alguns conceitos tributários e compara o IRPJ e a CSLL com o ISS, ICMS, PIS e COFINS e complementa dizendo que o IRPJ e a CSLL relacionam-se com o desempenho financeiro da empresa e não com a execução do serviço contratado que está sendo orçado, ou seja, não haveria vinculação a um contrato específico. A Recorrente



Gabinete da Presidência

ilustra que no caso das empresas optantes pelo lucro presumido, trimestralmente, apuram a receita bruta trimestral e a somam com outros rendimentos tributáveis na forma da lei e aplicam a margem de lucro presumida e pré-fixada para o IRPJ e CSLL e por isso, ao seu ver, ratifica seu entendimento de que os impostos sob análise não incidem diretamente sobre um contrato específico.

A Recorrente indica que o pregão 24/2021 se assemelha ao pregão 59-A/2017, promovido pelo Tribunal de Justiça em que ela fora desclassificada em razão do IRPJ e CSLL, contudo naquela situação o entendimento foi no sentindo de que as aliquotas do IRPJ e da CSLL, não seriam suficientes para afirmar a inexequibilidade da proposta o que lhe garantiu a adjudicação do objeto em seu favor e reitera que, ao seu ver, não houve oportunização para demonstrar a exequibilidade da proposta e que bastaria voltar-se para o próprio TJAL para constatar que os serviços executados pela Recorrente são de boa qualidade e que este fato seria suficiente para afastar a hipótese de inexequibilidade da sua proposta.

Por fim, a Recorrente demonstra que o valor do seu lance é compativel com os valores praticados no mercado quando se faz uma comparação com os outros lances ofertados em sessão pública, inclusive com o valor proposto pela empresa ATIVA SERVIÇOS GERAIS EIRELI, declarada vencedora do certame e por todo o exposto requer o recebimento do recurso e seu provimento ou que lhe seja concedida a chance de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, com base em execução de contratos semelhantes, ou que o presente recurso suba à autoridade superior para melhor apreciação". (nosso grifo)

Quanto ao item 1 acima delineado, pode-se constatar que não houve qualquer violação ao instrumento convocatório e aos limites por ele imposto, porquanto existem regras objetivas de apresentação de propostas, exigências de detalhamento da composição dos custos por meio de memoriais de cálculos, regras de aferição de exequibilidade das propostas, as quais são de utilidade não só para subsidiar as empresas licitantes, mas também para instrumentalizar a Administração por ocasião do processamento do certamente e, outrossim, fiscalização da execução do contrato, não bastando, assim, apenas analisar o menor preço global para classificação.

Assim, dado o caráter sensível da matéria em apreço, qual seja a contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, faz-se de extrema necessidade maior aprofundamento acerca da realidade de custos dos proponentes, respeitados os limites do instrumento convocatório.

Tal situação, como já apontado pela pregoeira em seu relatório, é ratificada, inclusive, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou constitucionalidade do art. 71 da Lei 8.666/93, que, por sua vez, provocou alterações na



### Gabinete da Presidência

súmula 331<sup>3</sup> do Tribunal Superior do Trabalho – deixou-se de permitir a responsabilização subsidiária trabalhista automática, mas antes exigindo que haja evidência de conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei 8666/93, devendo, dessa forma, a Administração Pública proceder com a aplicação de todos os instrumentos pertinentes para a demonstração de que não foi omissa e com isso diminuir o risco de responsabilização futura, observando, nesse sentido, a primazia do interesse público.

Ressaltem-se, ainda, as diversas diligências realizadas quando do início do julgamento da proposta da recorrente, consoante documentos de ID 1367072 a 1367132, a fim de oportunizar à empresa em questão retificar os aspectos lacônicos existentes em sua proposta, tendo, ainda, nova oportunidade quando da apresentação das contrarrazões ao recurso que ensejou sua desclassificação, momento em que, ainda assim, não houve demonstração da exequibilidade da proposta. Isso porque os impactos da Lei 9.249/95 não haviam sido considerados na decisão que classificou a empresa MEGA SERVICE CONSTRUTORA e SERVIÇOS LTDA.

Quanto ao item 2 do recurso, convém registrar que existência de erros materiais pode ser considerada, a depender do caso, um erro de simples correção e ajuste.

Nesse sentido, reproduzo o entendimento do Tribunal de Contas da União -TCU:

## 187/2014-Plenário-Rel. Min. Valmir Campelo:

É possível o aproveitamento de propostas com erros materiais sanáveis, que

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.



### Gabinete da Presidência

não prejudicam o teor das ofertas, uma vez que isso não se mostra danoso ao interesse público ou aos princípios da isonomia e da razoabilidade.

Ainda, o artigo 43, §3°, da Lei 8.666/1993, aplicável a todas as contratações públicas, confere ao licitante o direito de correção de sua planilha por diligência da comissão:

Art. 43. (...) §3° É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, <u>vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta</u>.

Ressalte-se que, conforme jurisprudência acima colacionada do TCU, embora a Lei utilize a expressão "facultada", <u>é dever da Administração a promoção de diligências para o saneamento de eventuais falhas na proposta, desde que não resulte no aumento do valor total, tampouco enseje na inserção de novos documentos ou informação originalmente requeridos na proposta.</u>

Porém, no que pertine **ao item 2 do recurso em questão**, não se trata de erro material sanável, mas equívoco insanável por desvinculação ao instrumento convocatório.

Deveras.

Embora a recorrente seja assertiva quanto à possibilidade legal de retificação de erro de preenchimento na planilha, no caso em questão a observância, de forma isolada, do erro no preenchimento dos quantitativos e valores referentes aos uniformes, acarretaria em perigosa e desarmoniosa condução, por parte da Administração Pública, do certame em questão, máxime considerando as diversas diligências oportunizadas à recorrente e que, mesmo assim, resultaram numa redução sensível do lucro previsto, mesmo sem considerar o grave equívoco na apresentação dos valores relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que ainda serão abordados a seguir.

Acerca dos tributos federais em questão, constata-se que a recorrente, em suas razões, apresenta interpretação imprecisa acerca da avaliação e requisição destes por parte da administração pública, **pois verifica-se que no, enunciado da súmula do TCU** 



Gabinete da Presidência

nº 254<sup>4</sup>, em momento algum é proibido à administração observar aspectos consectários da incidência dos referidos tributos e consequente análise de exequibilidade das propostas nos certames licitatórios, mesmo que aqueles não sejam passíveis de inclusão na taxa BDI.

Observa-se que o edital do certame objeto do presente processo, nos itens e subitens 6.7, 6.7.1, 6.8 e 6.9, autoriza ao Pregoeiro, caso entenda necessário, proceder com as diligências a fim de verificar a exequibilidade das propostas, aferindo, em especial, os casos de empresas que possuam regime tributário que impliquem em impostos faturados, que é o caso da recorrente – no caso, de lucro presumido.

Nesse contexto, verifica-se, no relatório da pregoeira que ensejou a desclassificação da recorrente, em ID 1392346, descrição detalhada e conclusão no sentido de que a alteração no CSLL e IRPJ sobre a alíquota ensejaria um prejuízo, não um lucro, à sociedade empresária na ordem de quase R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Em que pese o entendimento de que a cotação a lucro zero ou negativo não são, em princípio, motivo de desclassificação, no caso em tela constata-se que os valores referidos estão bastante aquém do apresentado na proposta inicial após as diligências e, outrossim, que diminuiriam ainda mais, especialmente considerando tanto o erro na planilha em relação à quantidade dos uniformes, como também os equívocos nos valores do IRPJ e CSLL. Nesse sentido, deve ser seguida a orientação já firmada em decisão do Tribunal de Contas:

#### 1620/2018-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

O juízo do pregoeiro acerca da aceitabilidade da proposta deve ser feito após a etapa competitiva do certame (fase de lances), devendo o licitante ser convocado para comprovar a exequibilidade da sua proposta antes de eventual desclassificação. Apenas em situações extremas, quando os lances ofertados configurarem preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, gerando presunção absoluta de inexequibilidade, admite-se a exclusão de lance durante a etapa competitiva do pregão.

Quanto à situação apresentada pela recorrente acerca da presunção de exequibilidade pela existência e cumprimento de contrato mantido por aquela com o

Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.



Gabinete da Presidência

Tribunal de Justiça, verifica-se, como já apontado pela pregoeira em seu último relatório (D 1457025), que o contrato já firmado apenas comprova a qualificação técnica "para desenvolver os serviços compatíveis e pertinentes ao objeto do presente certame" (nosso grifo) e, portanto, não possuem o condão de assegurar a exequibilidade em questão, dadas as situações referidas no presente expediente.

Diante do exposto e considerando a manifestação desfavorável da Procuradoria Administrativa do Poder Judiciário (ID nº 1455535), bem como manifestação do Departamento Central de Aquisições (ID nº 1457025), *CONHEÇO DO PRESENTE RECURSO PARA, NO MERÍTO, JULGÁ-LO IMPROCEDENTE*, bem como *DETERMINO* a manutenção da decisão que declarou classificada para o lote único do certame a empresa ATIVA SERVIÇOS GERAIS EIRELI, mantendo, outrossim, desclassificada a empresa MEGA SERVICE CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA. Ao fazê-lo, HOMOLOGO o procedimento licitatório, por não restarem outras questões a serem apreciadas.

Ao Departamento Central de Aquisições – DCA para cientificar a recorrente acerca do teor da presente decisão e dar prosseguimento ao certame objeto destes autos.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Maceió/AL, 02 de junho de 2022.

**Desembargador KLEVER RÉGO LOUREIRO**Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas