



Decisão: Recurso Administrativo nº 1 – Pregão Eletrônico nº 47/2022 – Item 1 (único)
Recorrente: INVICTA SERVICE CLEAN LTDA – CNPJ nº 16.878.987/0001-81
Recorrida: VAN ROSA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA – CNPJ nº 17.267.179/0001-40
Data: 08 de dezembro de 2022

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso administrativo contra a decisão que declarou vencedora a licitante Recorrida para o item 1 (único) do Pregão Eletrônico nº 47/2022, que tem por objeto a contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos para atender às necessidades das UNIDADES DO CENTRO DE TECNOLOGIA, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

2. Inicialmente, cumpre salientar que **CONHEÇO** do recurso por estarem atendidos os pressupostos recursais subjetivos e objetivos.

3. Para a decisão deste recurso administrativo, importante trazer à baila os comandos legais acerca da questão. Cabe destacar que a lei que rege este certame, tendo em vista a modalidade licitatória utilizada, Pregão, é a Lei nº 10.520/2002. Além disso, o Decreto nº 10.024/2019 regulamentou a sua forma eletrônica. Também imperioso ressaltar que na falta de dispositivo legal específico, a Lei nº 8.666/1993 deve ser aplicada, mas somente em caráter subsidiário, por força do art. 9º da Lei nº 10.520/2002.

4. Como é sabido, a modalidade Pregão instituiu a chamada inversão de fases, em que primeiro examina-se as propostas para em seguida serem examinados os documentos de habilitação apenas da licitante com proposta aceita. Logo, trata-se de uma ordem cronológica que não deve ser ultrapassada. Caso a licitante venha a ser inabilitada, deve-se analisar a proposta da licitante subsequente e, caso a proposta seja aceita pelo pregoeiro, então adentrar-se-á à fase de análise dos seus documentos de habilitação. Na hipótese de seus documentos de habilitação atenderem a todos os requisitos do Edital, será, então, habilitada. Não sendo habilitada, convocar-se-á a próxima colocada e assim sucessivamente até se alcançar uma proposta que atenda a todos os requisitos do Edital.

5. É importante destacar que o Edital da presente licitação, assim como todos os utilizados por esta Administração, é proveniente dos Editais-Padrão da Advocacia Geral da União, que são elaborados seguindo-se a normas legais solidificadas e específicas como a Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019 e IN nº 05/2017 Seges/MPDG, entre outras, após exaustivas discussões sobre os conteúdos jurídicos a serem exigidos dos potenciais licitantes, e constantemente atualizados pela Comissão Permanente de Atualização de Modelos de Editais da AGU.

II – DAS ALEGAÇÕES

II.I – RAZÕES RECURSAIS - INVICTA SERVICE CLEAN LTDA – CNPJ nº 16.878.987/0001-81

6. A Recorrente apresentou recurso contra a decisão e conduta do Pregoeiro e Equipe de Apoio na habilitação da empresa Recorrida, pelas razões, em apertada síntese, a seguir elencadas.

II.I.I – Da exequibilidade da proposta apresentada pela licitante

7. A Recorrente pontua que teve a sua proposta desclassificada pelo Pregoeiro devido aos baixos valores dos insumos da planilha de composição de custos. Nesse âmbito, a empresa alega que *“os valores apresentados para os insumos na planilha de composição de custos são meramente de caráter de composição,*



pois grande parte adquirimos diretamente de fabricantes, o que deixa o valor dos mesmos abaixo do de mercado, e alguns são de fabricação própria, o que nos permite reduzir bem os preços”.

8. A Recorrente ainda faz menção aos subitens 8.4, 8.4.1, 8.4.2, 8.4.3, 8.4.4, 8.4.4.1, 8.4.4.1.1 e 8.4.4.1.2 do Edital, alegando que os insumos que a empresa apresentou e que foram objeto de questionamento por possuírem valores muito reduzidos, se tratariam de insumos adquiridos diretamente de fabricantes, além de alguns que são de fabricação própria.

9. Por fim, a Recorrente pleiteia o deferimento do recurso, aceitação de sua proposta comercial e classificação no Pregão Eletrônico nº 47/2022.

II.II – CONTRARRAZÕES - VAN ROSA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA – CNPJ nº 17.267.179/0001-40

10. A Recorrida não apresentou contrarrazões para este Recurso Administrativo.

III – DA APRECIÇÃO

III.I – DA SESSÃO PÚBLICA – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 47/2022

11. Iniciada a sessão pública, no dia 11 de novembro de 2022, do Pregão Eletrônico nº 47/2022 realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UASG 153115), as propostas foram classificadas de forma automática pelo sistema, analisadas por este Pregoeiro, sendo todas classificadas para a fase de lances.

12. Em seguida, foi aberta a fase de lances, sendo observada considerável disputa entre as licitantes, tanto para o lance vencedor quanto para lances intermediários. Vinte e sete empresas participaram do certame no item 1 (único) deste Pregão.

13. Ao fim da etapa de lances, a Recorrente foi convocada, tendo sido posteriormente desclassificada por não comprovar a exequibilidade do lance ofertado.

14. Em seguida, a empresa ANDRADE E RAPHAEL ALVES SERVIÇOS LTDA foi chamada para tratativas. Contudo, sua proposta foi recusada por se ausentar da sessão pública.

15. Ato contínuo, a empresa JB ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA foi convocada, oportunidade na qual foi constatado o preenchimento dos requisitos consolidados no Edital e no Termo de Referência, tendo sua proposta declarada vencedora. Contudo, este Pregoeiro constatou que não seria possível habilitar a Recorrente, devido à necessidade de desempate de propostas, consoante o disposto nos subitens 7.20 e 7.21 do Edital.

16. Com fulcro no princípio da autotutela, o aceite da proposta e habilitação da empresa JB ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA foram tornados sem efeito, para que fosse atendida tal necessidade.

17. Neste momento, a Recorrida ofertou um lance mais baixo do que o proposto pela JB ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, de forma que a Recorrida se tornou a melhor classificada neste pregão.

18. Após aferição minuciosa da proposta, bem como dos documentos de habilitação e demais documentos complementares solicitados, a Recorrida foi declarada vencedora, por apresentar a melhor proposta e por preencher os requisitos balizados no certame.

19. A sessão pública foi encerrada em 18 de novembro de 2022, após o decurso de 5 dias úteis. Nesse período, foram realizadas as análises, pedidos de ajustes e/ou saneamentos e reanálises das planilhas de custos e formação de preços do item único desta licitação, bem como análises, pedidos de saneamento e/ou complementação e reanálises de documentos de habilitação de todas as empresas convocadas no chat e que se manifestaram. Ressalto que foi observado o prazo editalício inicial de duas horas para envio da documentação solicitada, além de concessões de prorrogações de prazo que estejam em conformidade com o princípio da razoabilidade.



III.II – DA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO PARA ANTECIPAR A ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO DAS LICITANTES

20. É imprescindível esclarecer que, nos certames em que o julgamento de proposta envolve análise de planilhas complexas, como no caso deste Pregão (exemplificando com a planilha de custos e formação de preços, planilha esta que se ramifica em diversas – ocasionalmente, em até dezenas – de subplanilhas), é usual que os pregoeiros analisem as planilhas em conjunto com os documentos de habilitação. Dessa forma, “adianta-se” a análise dos documentos de habilitação para, no caso de a empresa não possuir as comprovações, não haver “perda de tempo” com demoradas e minuciosas análises de planilhas de empresas que serão inevitavelmente inabilitadas.

21. Nesse sentido, este Pregoeiro iniciou as comunicações sobre os documentos de habilitação à Recorrida antes de comunicar os pedidos de ajustes de planilhas.

III.III – DA DESCLASSIFICAÇÃO DA RECORRENTE NO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 47/2022

22. O cerne do recurso interposto pela Recorrida reside na alegação de que a sua proposta não estaria inexequível. Nesse sentido, a Recorrida pontua que elaborou a sua planilha de custos e cotação de preços considerando sua possibilidade de comprar os insumos direto com os fabricantes, bem como possuir insumos de fabricação própria.

23. Todavia, este não é o único problema que foi suscitado. Foram identificados diversos pontos que chamaram a atenção na composição da planilha da Recorrida: baixíssimos índices de lucro (0,01%) e custos indiretos, em contraste com a estimativa da planilha modelo disponibilizada pela Administração (3,00% para ambos os índices), alteração em fórmulas (o que afeta o cálculo dos recursos estimados), além do fato da proposta da empresa (R\$ 4.500.000,00) estar consideravelmente abaixo do valor máximo que foi estimado por esta Universidade (R\$ 5.753.459,64).

24. Apenas a título de comparação, a empresa ANDRADE E RAPHAEL ALVES SERVIÇOS LTDA, licitante melhor classificada após a Recorrente, ofertou como seu último lance a quantia de R\$ 5.199.000,00; tais valores representam uma diferença de mais de 600 mil reais.

25. Este Pregoeiro e sua Equipe de Apoio concedeu a oportunidade para que a empresa prestasse esclarecimentos quanto a esses problemas, além de destacar mais de uma vez quanto à condição inexequível de sua proposta, garantindo que a empresa pudesse sanar tais defeitos, com fulcro no princípio da supremacia do interesse público e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, conforme as mensagens enviadas via chat no *Compras.gov.br*:

Pregoeiro 11/11/2022 15:33:09 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Prezado(a), boa tarde. Encontra-se conectado(a)?

[...]

Pregoeiro 11/11/2022 15:33:41 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - .

16.878.987/0001-81 11/11/2022 15:34:49 sim

Pregoeiro 11/11/2022 15:40:27 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Prezado(a), foram identificados alguns problemas na planilha enviada. O valor da proposta ultrapassa o valor do último lance realizado no portal Comprasnet, de forma que, se mantido o valor da planilha, é impossível de se retificar o último lance no sistema.

Pregoeiro 11/11/2022 15:40:39 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Ademais, as margens de lucro e de custos indiretos estão em patamares baixíssimos (0,01%), e diversos insumos estão com valores impraticáveis.

Pregoeiro 11/11/2022 15:40:44 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Ressalto que tais fatos resultam na inexequibilidade de sua proposta, o que fundamenta, portanto, a recusa da proposta.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6
Superintendência-Geral de Gestão
Coordenação-Geral de Licitações
Divisão de Licitações

Pregoeiro 11/11/2022 15:40:51 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Peço que a licitante se manifeste sobre tais pontos.

16.878.987/0001-81 11/11/2022 15:42:39 Só um instante, vou verificar com a área técnica

Pregoeiro 11/11/2022 15:51:54 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Prezado(a), peço que se manifeste com celeridade. Aguardarei até às 16:00h em ponto.

16.878.987/0001-81 11/11/2022 15:56:45 Contatei a área técnica e informaram que o salvamento da última planilha travou e, por conta disso não deve ter salvo certo. Eles já estão refazendo para me mandar. Posso reencaminhar a planilha?

Pregoeiro 11/11/2022 16:07:38 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Prezado(a), considerando os princípios da razoabilidade e do interesse público, concederei mais 30 minutos. Dessa forma, o prazo máximo para envio será impreterivelmente às 16:37h.

Sistema 11/11/2022 16:08:12 Senhor fornecedor INVICTA SERVICE CLEAN LTDA, CNPJ/CPF: 16.878.987/0001 81, solicito o envio do anexo referente ao item 1.

Pregoeiro 11/11/2022 16:08:37 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Anexo novamente convocado.

[...]

Pregoeiro 11/11/2022 17:23:25 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Prezado(a), a planilha apresentada permanece com problemas.

Pregoeiro 11/11/2022 17:23:31 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Desta vez, os insumos estão com valores mais reduzidos ainda, se comparados à última proposta enviada, o que torna impraticável a execução do objeto.

Pregoeiro 11/11/2022 17:23:50 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Ademais, foram constatadas alterações nas fórmulas da Planilha de Custos e Formação de Preços. Para exemplificar, a célula D31 da aba "Servente_Lider_44_seg_a_sex" prevê a seguinte fórmula: "=ARRED(+D23/12;2)".

Pregoeiro 11/11/2022 17:26:40 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Contudo, consta a seguinte fórmula nesta mesma célula na planilha da licitante: "=ARRED(+D23/24;2)".

Pregoeiro 11/11/2022 17:26:48 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Ressalto mais uma vez que estes são fatores que apontam para a inexecuibilidade da proposta.

Pregoeiro 11/11/2022 17:27:03 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Com base no disposto no Anexo VII-A da IN SEGES/MP nº 5/2017, subitem 9.4, alínea "a", solicito que a empresa se manifeste neste momento, justificando e comprovando a exequibilidade da planilha com todos estes pontos que foram abordados.

16.878.987/0001- 81 11/11/2022 17:33:06 Com relação aos insumos, o valor apresentado é somente para caráter de composição, uma vez que temos estoque de aquisições direto com o fabricante dos mesmos o que barateia nosso custo, o que fica abaixo de mercado.

16.878.987/0001-81 11/11/2022 17:38:01 Quanto a fórmula alterada, o prazo máximo para o gozo das férias, é um mês antes de vencer a 2ª, conforme consolidação das leis trabalhistas.

Pregoeiro 11/11/2022 17:44:40 Para INVICTA SERVICE CLEAN LTDA - Prezado(a), encerrou suas manifestações

16.878.987/0001-81 11/11/2022 17:45:21 sim

26. Nesse âmbito, é oportuno trazer à tona as disposições da IN SEGES/MP nº 5/2017, que assim prevê em seu anexo VII-A, subitem 9.4, alínea "a":

"9.4 Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo ser adotado, dentre outros, os seguintes procedimentos: a) questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexecuibilidade;" (grifo meu)



27. Percebe-se, portanto, que a justificativa apresentada pela licitante está condicionada à devida comprovação, o que não ocorreu em nenhum momento.

28. Há de se ressaltar que a execução de serviços de limpeza somente é efetivada mediante procedimento licitatório minucioso, que atesta que a licitante apresente custos indiretos, margens de lucro, valores de insumos e efetivo de pessoal em índices e quantitativos coerentes e razoáveis, de forma que a manutenção de sua execução não seja prejudicada no futuro. Não é incomum que a Administração Pública sofra problemas de execução contratual de serviços dessa natureza.

29. Convém salientar que constitui prerrogativa dos agentes públicos a adoção das medidas cautelares necessárias para proceder com uma contratação que possa ser sustentável a longo prazo, com fulcro no poder/dever de cautela da Administração Pública, poder esse que encontra fundamento no princípio da precaução, conjugado com a importância do resguardo do interesse público. Assim discorre o respeitável doutrinador administrativista José dos Santos Carvalho Filho:

“Atualmente, o axioma tem sido invocado também para a tutela do interesse público, em ordem a considerar que, se determinada ação acarreta risco para a coletividade, deve a Administração adotar postura de precaução para evitar que eventuais danos acabem por concretizar-se.”
(Manual de Direito Administrativo. José dos Santos Carvalho Filho. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020)

30. A despeito de a Recorrente pontuar a exceção prevista no subitem 8.4.4.1.1 (*for insuficiente para a cobertura dos custos da contratação, apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração*), não houve a devida comprovação, conforme requerido pela IN SEGES/MP nº 5/2017.

31. Por conseguinte, as alegações recursais da Recorrente não devem prosperar.

IV – DA DECISÃO

32. Com base nas considerações lançadas acima, e pautando-se nos dispositivos legais que regem esta licitação, Lei nº 10.520/2002, Lei nº 8.666/1993 e o Edital do Pregão Eletrônico nº 47/2022, como também nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da economicidade, da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório e da supremacia ao interesse público, **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo nº 1, submetendo este julgamento à consideração do Pró-Reitor de Gestão e Governança, Sr. André Esteves da Silva, na forma do §4º do art. 109 da Lei nº 8.666/1993.

Leonardo Luis Silveira Fonseca

Assistente em Administração

Pregoeiro Oficial do Pregão Eletrônico nº 47/2022 (UASG 153115)