

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

Pró-Reitoria de Gestão e Governança  
Gabinete da Superintendência-Geral de Gestão  
Coordenação Geral de Licitações  
Divisão de Licitações

**DECISÃO**

**Processo nº 23079.216630/2022-18**

**Decisão em Recurso Administrativo – Pregão Eletrônico nº 48/2022 (grupo único com itens 1 e 2)**

**Recorrente: RIOLOC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA - CNPJ nº 12.073.042/0001-31**

**Recorrida: LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA - CNPJ nº 10.565.981/0001-78**

**I. INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso administrativo contra a decisão que declarou vencedora a licitante Recorrida para grupo único (com itens 1 e 2) do Pregão Eletrônico nº 48/2022, 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 prédio do CCMN, prédio do INSTITUTO DE FÍSICA e do prédio do LABORATÓRIO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO (LADETEC), localizados no *campus* da Ilha do Fundão, 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 - RIOLOC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA - CNPJ nº 12.073.042/0001-31**

6. A Recorrente apresentou recurso contra a decisão do Pregoeiro que "julgou aceita e habilitada, provisoriamente, a proposta e os documentos de habilitação apresentados" (sic) pela empresa Recorrida, pelas razões e argumentos, em apertada síntese, a seguir elencados.

**II.I.I – Da impossibilidade de classificação da licitante Lince Segurança Eletrônica Ltda por atentar explicitamente contra o disposto na planilha anexo do edital licitatório**

7. Alegou a Recorrente que a os valores apresentados na planilha de custos e formação de preços da Recorrida, para uniforme e materiais, bem como algumas rubricas na planilha de custos, não estão em conformidade com determinado pelo planilha anexo do edital, bem como com o que preconiza a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25/05/2017.

8. Complementou o tema, alegando que:

(...) é recorrente a recusa/inabilitação de determinados licitantes pelo Pregoeiro, em grande parte dos certames licitatórios, em razão destes aplicarem preços feéricos em sua planilha, que à luz crítica do entendimento mediano, é de patente conclusão que tais preços inviabilizam *in totum* a perfeita consecução dos contratos de prestação de serviços assumidos. Assim, é que mesmo após a licitante LINCE SEGURANCA ELETRONICA LTDA ser notificada pelo senhor Pregoeiro para que revisasse seus preços, adequando-os aos parâmetros mais próximos da realidade do mercado, com indicação ao mesmo, inclusive, do orçamento SEI 2012108, a licitante continuou apresentando valores esdrúxulos, vez que hora muito abaixo em outra muito acima do mercado, como se pode constatar:

9. Na sequencia listou alguns itens da composição dos uniformes dos trabalhadores (calça, camisa, bota e máscara) e diversos itens da planilha de insumos de materiais de limpeza, equipamentos e utensílios (tais como cera, desinfetante, lustra móveis, escada dobrável, lavadora de alta pressão entre outros), tendo informado, para cada item, o valor cotado na planilha da empresa Recorrida (SEI 2580434, págs. 9 e 10) e o valor de referência estabelecido pela Administração (SEI 2012108, págs. 12 a 14).

10. Como breve ilustração, seguem os primeiros itens e preços listados:

Calça comprida na cor Azul, em Brim, com presilhas para cinto.

R\$ 8,00 Custo Unitário da LINCE X R\$ 28,98 Custo Unitário SEI

Camiseta de malha meia manga em algodão Logo da Empresa na parte da frente - "A SERVIÇO DA UFRJ" nas costas

R\$ 10,00 Custo Unitário da LINCE X R\$ 29,25 Custo Unitário SEI

Bota de segurança - ref. Mar luvas 10vb48 ou similar

R\$ 14,00 Custo Unitário da LINCE X R\$ 41,60 Custo Unitário SEI

Máscara tripla camada tipo: SMS de uso médico odontológico, 3 camadas

R\$ 0,60 Custo Unitário da LINCE X R\$ 0,10 Custo Unitário SEI

CERA LIQ. AMARELA Embalagem c/ 18 litros

R\$ 27,75 Custo Unitário da LINCE X R\$ 13,17 Custo Unitário SEI

CERA c/auto brilho 2 em 1: base seladora e acabamento acrílico C/ 5L

R\$ 38,82 Custo Unitário da LINCE X R\$ 14,00 Custo Unitário SEI

11. A Recorrente alegou, ainda, que a Recorrida apresentou:

(...) percentual de contribuição obrigatória incidente em sua folha de pagamento incompatível com a realidade técnica de suas atividades, uma vez que tendo como sua atividade principal em seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda (CNPJ/MF), o CNAE 81.21-4 - Limpeza em prédios e em domicílios, com seu Risco Ambiental do Trabalho (RAT) no percentual de 3% e Grau de Risco 3 (GR-3), se utiliza, repise-se, por oportuno, indevidamente, de alíquota para contribuição do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) de 2,97 no modulo 2, conforme apresentado na planilha de custos da licitante.

12. Por fim, alegou que o percentual de 1% para ocorrência por doença no módulo 4, apresentado pela Recorrida, *é incompatível com a realidade do momento, mormente, quando se considera os casos crescentes de internação por COVID e gripe pelo vírus INFLUENZA H3N2, que descartam qualquer justificativa palpável para a utilização de tal alíquota.*

13. Finalmente, requereu a desclassificação da Recorrida, por não ter atendido "aos requisitos na apresentação dos documentos para sua habilitação, dispostos no edital".

## **II.II – CONTRARRAZÕES - LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA - CNPJ nº 10.565.981/0001-78**

### **II.II.I – Da suposta inexecuibilidade da proposta da Recorrida**

14. A Recorrida argumentou que "os valores dos uniformes, materiais e equipamentos estão de acordo com os praticados no mercado, principalmente levando-se em consideração os quantitativos que esta Recorrida costuma adquirir de seus fornecedores, o que torna o preço muito mais barato" e que "os valores apresentados na planilha de custos são compatíveis com os valores de mercado e ainda que assim não o fosse, é de responsabilidade desta licitante arcar com o ônus de eventual equívoco quando da elaboração da planilha de custos e formação de preços, conforme se verifica do entendimento do TCU". Citou como fundamento legal, excerto do Acórdão TCU nº 963/2004 – Plenário, transcrito a seguir:

(...) 52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro. (...) Voto do Relator (...) 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.

15. Alegou, ainda, que:

Tendo em vista a dimensão de sua atividade exercida pela Recorrida, e o alto volume de compra de insumos destinados a prestação de serviços, esta empresa obtém melhores condições comerciais junto aos fornecedores, além do estoque que possui, tendo por consequência o repasse de menores preços, mantendo a qualidade dos materiais, equipamentos, uniformes e dos serviços, gerando diferencial competitivo sobre a concorrência e principalmente, propondo ofertas mais vantajosas à Administração Pública, objetivo fim do administrador público.

### **II.II.II – Do percentual utilizado para o FAPxRAT**

16. A Recorrida apresentou alegações, esclarecimentos e fundamentos legais para defender que seu fator previdenciário de prevenção foi cotado de forma correta. Segue a transcrição:

Tem o FAP o objetivo de incentivar a melhoria das condições de trabalho e de saúde do trabalhador, estimulando os estabelecimentos a implementarem políticas mais efetivas de saúde e segurança do trabalho.

Atualmente, a Lei nº 10.666/2003 prevê três alíquotas de contribuição ao seguro de acidente de trabalho, de 1%, de 2% e de 3%. Elas são aplicadas de acordo com o grau de risco do ramo de atividade, cabendo aos setores com maior incidência de doenças e acidentes uma contribuição maior. Com a instituição do FAP, a alíquota será definida pelo desempenho de cada empresa.

Ainda, a resolução nº 1.329/2017 dispõe acerca da possibilidade de majoração ou diminuição do FAP em razão dos riscos do estabelecimento. Senão vejamos:

*Assim, o FAP, que será recalculado periodicamente, individualizará a alíquota de 1%, 2% ou 3% prevista no Anexo V do Regulamento da Previdência Social-RPS, majorando ou reduzindo o valor da alíquota conforme a frequência, a gravidade e o custo das ocorrências acidentárias em cada estabelecimento. Portanto, com o FAP, os estabelecimentos com mais acidentes e com acidentes mais graves em uma CNAE Subclasse, passarão a contribuir com uma alíquota maior, enquanto os estabelecimentos com menor acidentalidade terão uma redução no valor de contribuição.*

O FAP é um multiplicador a ser aplicado às alíquotas de 1%, 2% ou 3% incidentes sobre a folha de salários, para financiar o Seguro Acidente de Trabalho (SAT). Ele varia, ano a ano, de 0,5 a 2,0, com base no histórico de acidentes de trabalho, o que significa que a alíquota de contribuição da empresa poderá ser reduzida à metade, ou até dobrar, a depender do caso concreto. No corrente ano, graças ao bom desempenho dessa empresa em relação à segurança do trabalho, ela tem um FAP de 0,99.

### **II.II.II – Do percentual de ausência por doença**

17. Alegou a Recorrida que não merece prosperar a alegação da Recorrente sobre o percentual de ocorrência por doença, apresentado no módulo 4 da planilha de custos e formação de preços, ser incompatível com a realidade do momento vivenciado, em razão dos números de casos de Covid-19 e Influenza H3N2 registrados nos país. Argumentou que o percentual de ocorrência dos encargos é de responsabilidade da contratada, pois, independentemente do valor previsto em planilha, a empresa terá que realizar as devidas coberturas dos colaboradores eventualmente ausentes.

18. Por fim, a Recorrida alegou que o recurso apresentado pela Recorrente tem caráter meramente protelatório, apresentado informações divergentes, tão somente, tumultuando o procedimento licitatório. Citou

o artigo 41 da Lei de Licitações: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". Citou, ainda, texto do jurista Marçal Justen Filho, sobre o princípio da vinculação ao ato convocatório, e texto do jurista Hely Lopes Meirelles, sobre a Administração Pública só ter permissão para fazer o que a lei autoriza. Por todo exposto, concluiu a Recorrida que todos os atos administrativos praticados no certame devem ser mantidos, uma vez que obedeceram rigorosamente não só ao previsto no Edital, mas, sobretudo, ao que dispõe a Lei.

### **III – DA APRECIÇÃO**

#### **III.I – DA SESSÃO PÚBLICA – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 48/2022**

19. Iniciada a sessão pública, no dia 22 de novembro de 2022, do Pregão Eletrônico nº 48/2022, com grupo único contendo dois itens, realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UASG 153115), as propostas foram classificadas de forma automática pelo sistema, analisadas pela pregoeira, sendo todas classificadas para a fase de lances.

20. Em seguida, foi aberta a fase de lances, sendo observada expressiva disputa entre as licitantes, tanto para o lance vencedor quanto para lances intermediários. Ao todo, 28 empresas participaram do certame.

21. Após as tratativas com a licitante preliminarmente classificada em primeiro lugar, a empresa ALE & DAN SERVICOS CONSERVACAO E LIMPEZA LTDA - incluídas a tentativa de negociação, convocação de anexo para envio de proposta e planilha de custos e formação de preços ajustadas ao valor do menor lance, análise da planilha e pedidos de ajustes -, a referida empresa alegou que houve erro no cálculo do valor do lance por inobservância do quantitativo total de pessoal do conjunto do grupo e, por isso, não poderia manter a proposta.

22. Na sequência, a licitante segunda colocada na lista de classificação, a empresa a LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA, foi chamada para as tratativas de negociação, convocação de anexo para envio da proposta e planilha ajustadas ao lance vencedor, análises, pedidos de ajustes, reanálises etc.

23. Por fim, após os saneamentos de planilhas e apresentação dos esclarecimentos, por parte da empresa, em resposta a pedidos desta Pregoeira, bem como após a análise dos documentos de habilitação, a empresa LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA foi declarada vencedora do certame, com valor negociado de R\$ 2.585.591,64, por ter apresentado o menor preço e por ter atendido todos os requisitos de habilitação, em conformidade com o Edital e com a legislação.

24. Cabe destacar que este Pregão envolve serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. A composição do preço inclui os custos da mão de obra, além de insumos materiais (consumo e permanente) e uniformes específicos. Trata-se da planilha preconizada pela IN nº 05/2017 Seges/MPDG.

25. A sessão pública foi encerrada em 23 de novembro de 2022, tendo sido aceito, por atender aos pressupostos recursais, o registro de intenção de recurso da Recorrente, transcrito a seguir:

Motivo Intenção: Pedido de recurso contra a habilitação da LINCE devido a valores muito abaixo dos praticados pelo mercado de uniformes e materiais, bem como algumas rubricas na planilha de custos a ser apresentada discriminadamente no recurso.

#### **III.II – DA ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE**

##### **III.II.I – Considerações sobre a planilha modelo anexa ao Edital**

26. Preliminarmente, cabe contestar as alegações da Recorrente ao afirmar que a licitante declarada vencedora atentou "explicitamente contra o disposto na planilha anexo do edital licitatório". Em outro trecho de sua peça recursal, a Recorrente afirmou que "o disposto na PLANILHA ANEXO do Edital (..), para a planilha de custos/formação de preço, é uma diretriz (...) indispensável, que deve ser observada com rigor, como condição essencial do ato, por todos os licitantes (...), a fim de resguardar a igualdade de condições para todos participantes". Mais adiante, registrou que "no que se refere aos valores apresentados para uniforme e materiais, bem como algumas rubricas na planilha de custos (...) deixou de apresentar em conformidade com determinado pelo planilha anexo do edital, bem como com o que preconiza a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25/05/2017".

27. A referida planilha deve ser usada em qualquer contratação que utiliza mão de obra dedicada, conforme estabelecido pela IN 05/2017 Seges/MPDG:

Art. 2º Para os efeitos desta Instrução Normativa são adotadas as definições constantes do Anexo I.

(...)

## ANEXO I DEFINIÇÕES

(...)

XV - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS: documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.

## ANEXO VII-A

### DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

(...)

6.3. Quando se tratar de serviços com fornecimento de mão de obra exclusiva, o modelo de planilha de custos e formação de preços, Anexo VII-D, constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes para análise da exequibilidade prevista do subitem 7.6. deste Anexo;

28. Conforme Edital do Pregão 48/2022 (SEI 2500007), em seu Anexo III, consta o "Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços (SEI nº 2012122)", o qual foi disponibilizado sem preços, ou seja, com os campos de preços em branco para que os licitantes preenchessem com os seus valores conforme suas propostas. Já planilha de estimativa de preços da Administração (SEI 2012108), não constitui anexo ao Edital.

29. Portanto, não faz sentido a alegação da recorrente ao afirmar que a Recorrida atentou contra o modelo de planilha (anexo do Edital). A Recorrida respeitou rigorosamente o modelo de planilha, mantendo todos as descrições dos itens de custo (insumos humanos e materiais, tributos etc), as fórmulas, os quantitativos, tendo apenas preenchido os campos em branco com os valores (preços e/ou percentuais) relativos à composição de sua proposta. A planilha preenchida pela Recorrida está disponível para consulta pública tanto no Comprasnet, no repositório de documentos anexos do Pregão 48/2022, UASG 153115, quanto no processo administrativo [23079.216630/2022-18](#) (SEI 2580434 em PDF e 2580446 em ODS).

### III.II.II – Dos preços de materiais, equipamentos e uniformes

30. Considero que este seja o ponto central da peça recursal. A Recorrente alegou que os preços de alguns itens de custo da planilha da proposta da Recorrida, declarada vencedora, especificamente itens de insumos materiais, estão em desacordo com os preços estimados pela Administração. Listou 37 itens, entre peças de uniforme, materiais de consumo para limpeza de superfícies, utensílios e equipamentos, alguns com valores abaixo e outros com valores acima do valor de referência estabelecido pela Administração.

31. Vejamos algumas manifestações da Corte de Contas a respeito do tema em questão:

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.

Licitação. Proposta. Desclassificação. Planilha orçamentária. Proposta de preço. Divergência. Lucro.  
(Tribunal de Contas da União - TCU - Boletim de Jurisprudência 306/2020)

Quanto à previsão de custo zero para as rubricas “uniformes” e “EPI’s”, acompanho a unidade técnica no sentido de que tal situação não configura, de pronto, irregularidade. Essa questão é resolvida pela verificação da exequibilidade da proposta do licitante, que deve ser um juízo feito a cada caso e não importa em presunção absoluta de invalidação da proposta. Sobre esse tema, esta Corte até já sumulou entendimento, por meio da Súmula 262/2010:

*O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.*

(Acórdão TCU 587/2012-Plenário)

32. Importante, também, ressaltar que não é possível estipular valores mínimos para compra, em respeito à vedação legal expressa na Lei 8.666/1993:

Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

33. Acrescento que o critério objetivo de presunção de inexequibilidade do Art. 48, §1º, da Lei 8666/1993, aplica-se exclusivamente a obras e serviços de engenharia. Além disso, não autoriza a desclassificação automática da proposta, devendo ser realizada diligência para verificação acerca de possível (in)exequibilidade.

Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

34. Concluo, portanto, que o exame da exequibilidade depende do VALOR GLOBAL, não de um item isolado da planilha. Essa linha de interpretação tem prevalecido em julgamentos do TCU, tais como Acórdãos 424/2020, 906/2020 e 1755/2020, todos do Plenário, indicando que até o Lucro Negativo pode ser aceito, se a exequibilidade global da proposta for demonstrada pelo licitante. Abaixo, excerto do Acórdão 424/2020:

RELATÓRIO:

Adoto como relatório o despacho prolatado em 20/2/2020 (peça 16) , que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação:

(...)

19. Sobre a questão dos percentuais de lucro, registra-se o também recente [Acórdão 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'. No mesmo sentido foi o [Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Bruno Dantas.

20. Assim, não se vislumbra razoável a desclassificação de empresas por meras 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.

35. No caso do Pregão 48/2022, descrevo, a seguir, as considerações a respeito da cotação de preços da empresa declarada vencedora, ora Recorrida, na sub-planilha "Insumos\_Cotação", esta contendo uma lista de 56 produtos com fornecimento mensal, dez produtos com fornecimento bimestral, sete produtos com fornecimento trimestral, sete produtos com fornecimento semestral e 22 produtos com fornecimento de uma única vez (material permanente com vida útil de 5 anos), totalizando 102 tipos diferentes de produtos a serem cotados; e na sub-planilha "Uniformes", esta contendo seis tipos de peças de uniformes para serventes e seis tipos para encarregados, a serem cotados.

36. Ao analisar os preços ofertados para os insumos materiais, na primeira planilha ajustada ao lance vencedor anexada no Comprasnet pela empresa Recorrida, em 22/11/2022 às 15:34, esta Pregoeira identificou valores excessivos em dois itens da sub-planilha "Insumos\_Cotação", em comparação aos valores estimados pela Administração. Como não existe normativa objetiva definindo os limites e parâmetros para que os preços sejam considerados excessivos, ou superfaturados, e irrisórios, ou inexequíveis, esta Pregoeira considerou como excessivos os preços individuais cotados em mais de 300% acima do valor da Administração, o que ocorreu somente em dois itens.

37. Foi solicitado à recorrida que realizasse o ajuste dos preços dos dois itens considerados excessivos, conforme transcrição abaixo:

Pregoeiro 23/11/2022 11:56:59 Para LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA. - PEDIDO DE AJUSTE - DILIGÊNCIA DE PROPOSTA Nº 4 – Os preços cotados para os insumos “DETERGENTE / DESINFETANTE Hospitalar a base de cloreto de didecildimetilamônio e cloridrato de polihexametileno biguanida; bactericida. - Embalagem c/ 5l” (linha 63) e “ESCADA EXTENSÍVEL DE 23 DEGRAUS” (linha 109) estão excessivamente elevados em comparação à pesquisa de...

Pregoeiro 23/11/2022 11:57:32 ...feita pela Administração. A empresa deverá revisar essa cotação, apresentando preços em patamares mais próximos da realidade de mercado, ou apresentar as devidas justificativas. Os valores orçados pela Administração podem ser consultados no doc SEI 2012108 disponível em [https://sei.ufrrj.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?auWMWsUW6wpDKIHQ](https://sei.ufrrj.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?auWMWsUW6wpDKIHQ)

38. A empresa realizou o ajuste, em sua nova (e última) planilha ajustada enviada no Comprasnet em 23/11/2022 às 13:56.

39. Cabe destacar que o valor global da proposta aceita e declarada vencedora é de R\$ 2.585.591,64, tendo ocorrido uma redução de aproximadamente 10% em relação ao valor de referência estimado pela Administração, qual seja R\$ 2.873.493,84. Especificamente com relação ao valor total mensal da sub-planilha "Insumos\_Cotação", na proposta vencedora consta R\$ 26.207,04 e na estimativa da Administração consta R\$ 38.966,73, ou seja, houve redução de cerca de 33%. Já na sub-planilha "Uniformes", o valor mensal do conjunto de uniforme para servente, na proposta da Recorrida, consta em R\$ 65,85, e na estimativa da Administração consta em R\$ 44,99 (cerca de 46% maior); e o conjunto de uniforme para encarregado, na proposta da Recorrida está R\$ 69,77 e na estimativa da Administração está R\$ 46,48 (cerca de 50% maior).

40. Em que pese a comparação dos preços de item a item entre a proposta vencedora e a estimativa da Administração, há que se considerar que cada empresa possui sua realidade comercial, sua capacidade de negociação com fornecedores e talvez até de fabricação própria de alguns insumos, entre outros elementos que podem torná-las mais ou menos competitiva em relação às concorrentes. No caso da Recorrida, trata-se de uma empresa com estrutura ampla, possui contratos em diversos municípios e estados do país, o que pôde ser constatado na sua declaração de contratos firmados, nos termos do Anexo V do Edital (SEI 2580210, páginas 46 a 49), bem como nos atestados de capacidade técnica enviados.

41. Por todo o exposto, especialmente considerando as manifestações da corte de contas a respeito do tema aqui em debate, concluo que não há óbice à exequibilidade da planilha declarada vencedora.

### III.II.III – Do SAT/FAP/RAT ajustado em 2,97

42. Em que pese a IN 05/2017 Seges/MPDG informar que o "SAT a depender do grau de risco do serviço irá variar entre 1%, para risco leve, de 2%, para risco médio, e de 3% de risco grave", está pacificado o entendimento de que nas planilhas de custos e formação de preços para contratações de serviços com mão de obra em regime de dedicação exclusiva deve ser aplicado o percentual do RAT x FAP = RAT ajustado, em conformidade com o Art. 10 da Lei 10.666/2003, *in verbis*:

Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

43. Tal entendimento foi acolhido no Caderno de Logística sobre Conta-Depósito Vinculada-bloqueada para movimentação, 2ª Edição, Versão 2.0 em Fevereiro de 2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, conforme transcrito abaixo:

Observe que o Seguro de Acidente de Trabalho – SAT/GIIL-RAT corresponde aos percentuais 1%, 2% ou 3% dependendo do grau de risco de acidente do trabalho, prevista no art. 22, inciso II, da Lei nº 8.212, de 1991. Estes valores, contudo, podem oscilar entre 0,50% a 6,00% em função do FAP – Fator de Acidente Previdenciário. (Decreto nº 6.957, de 2009 e Resolução MPS/CNPS Nº 1.329, de 25 de abril de 2017).

44. Dessa forma, não faz sentido a alegação da Recorrente sobre o índice de SAT da Recorrida estar subdimensionado na planilha de sua proposta declarada vencedora. O índice aplicado na referida planilha foi de 2,97 estando esse valor devidamente comprovado com a GFIP apresentada pela Recorrida (SEI 2580003, página 1).

### III.II.IV – Da provisão para ocorrências por doenças em 1%

45. O último quesito contestado pela Recorrente, refere-se ao componente de custo das planilhas de mão de obra denominado "Porcentagem de ocorrência por doença" inserido no quadro "Memória de Cálculo Ausência por Doença (Módulo 4)". Alegou a recorrente que o percentual de 1% aplicado pela Recorrida na planilha da proposta declarada vencedora estaria *incompatível com a realidade do momento, mormente, quando se considera os casos crescentes de internação por COVID e gripe pelo vírus INFLUENZA H3N2*.

46. Também neste quesito as alegações da Recorrente não merecem acolhimento, por diversos motivos, dentre os quais:

47. a) a alta de casos de Covid e de Influenza H3N2 à época da apresentação da proposta, não necessariamente será a realidade ao longo dos 12 meses de contrato;
48. b) o percentual aplicado nesse tipo de provisão, por cada empresa, reflete um cálculo estimativo baseado em seu histórico ou na percepção a respeito das atividades a serem executadas, portanto, não se trata de um valor exato, devendo a empresa arcar com eventual erro no seu dimensionamento;
49. c) como já explanado e fundamentado nos tópicos anteriores, a análise de exequibilidade da proposta não deve ser feita com formalismo rigoroso a cada item ou componente de custo, e sim, relativamente ao valor global da proposta e os riscos inerentes à sua execução.

#### **IV – DA DECISÃO**

50. 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 48/2022, 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, 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.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2022.

Daniele Mendonça Delgado

Administradora

Pregoeira no Pregão 48/2022 Uasg 153115



Documento assinado eletronicamente por **Daniele Mendonca Delgado, Diretor(a)**, em 14/12/2022, às 17:11, 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 <http://sei.ufrj.br/autentica>, informando o código verificador **2587446** e o código CRC **DE7FA20B**.

## ➤ Pregão/Concorrência Eletrônica

### ▪ Visualização de Recursos, Contrarrazões e Decisões

#### **DECISÃO DO PREGOEIRO: NÃO PROCEDE**

DECISÃO

Processo nº 23079.216630/2022-18

Decisão em Recurso Administrativo – Pregão Eletrônico nº 48/2022 (grupo único com itens 1 e 2)

Recorrente: RIOLOC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA - CNPJ nº 12.073.042/0001-31

Recorrida: LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA - CNPJ nº 10.565.981/0001-78

#### I. INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso administrativo contra a decisão que declarou vencedora a licitante Recorrida para grupo único (com itens 1 e 2) do Pregão Eletrônico nº 48/2022, 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 prédio do CCMN, prédio do INSTITUTO DE FÍSICA e do prédio do LABORATÓRIO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO (LADETEC), localizados no campus da Ilha do Fundão, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

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

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.

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.

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 - RIOLOC SERVIÇOS E SOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA - CNPJ nº 12.073.042/0001-31

A Recorrente apresentou recurso contra a decisão do Pregoeiro que "julgou aceita e habilitada, provisoriamente, a proposta e os documentos de habilitação apresentados" (sic) pela empresa Recorrida, pelas razões e argumentos, em apertada síntese, a seguir elencados.

II.I.I – Da impossibilidade de classificação da licitante Lince Segurança Eletrônica Ltda por atentar explicitamente contra o disposto na planilha anexo do edital licitatório

Alegou a Recorrente que a os valores apresentados na planilha de custos e formação de preços da Recorrida, para uniforme e materiais, bem como algumas rubricas na planilha de custos, não estão em conformidade com determinado pelo planilha anexo do edital, bem como com o que preconiza a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25/05/2017.

Complementou o tema, alegando que:

(...) é recorrente a recusa/inabilitação de determinados licitantes pelo Pregoeiro, em grande parte dos certames licitatórios, em razão destes aplicarem preços feéricos em sua planilha, que à luz crítica do entendimento mediano,

é de patente conclusão que tais preços inviabilizam in totum a perfeita consecução dos contratos de prestação de serviços assumidos. Assim, é que mesmo após a licitante LINCE SEGURANCA ELETRONICA LTDA ser notificada pelo senhor Pregoeiro para que revisasse seus preços, adequando-os aos parâmetros mais próximos da realidade do mercado, com indicação ao mesmo, inclusive, do orçamento SEI 2012108, a licitante continuou apresentando valores esdrúxulos, vez que hora muito abaixo em outra muito acima do mercado, como se pode constatar:

Na sequencia listou alguns itens da composição dos uniformes dos trabalhadores (calça, camisa, bota e máscara) e diversos itens da planilha de insumos de materiais de limpeza, equipamentos e utensílios (tais como cera, desinfetante, lustra móveis, escada dobrável, lavadora de alta pressão entre outros), tendo informado, para cada item, o valor cotado na planilha da empresa Recorrida (SEI 2580434, págs. 9 e 10) e o valor de referência estabelecido pela Administração (SEI 2012108, págs. 12 a 14).

Como breve ilustração, seguem os primeiros itens e preços listados:

Calça comprida na cor Azul, em Brim, com presilhas para cinto.

R\$ 8,00 Custo Unitário da LINCE X R\$ 28,98 Custo Unitário SEI

Camiseta de malha meia manga em algodão Logo da Empresa na parte da frente - "A SERVIÇO DA UFRJ" nas costas

R\$ 10,00 Custo Unitário da LINCE X R\$ 29,25 Custo Unitário SEI

Bota de segurança - ref. Mar luvas 10vb48 ou similar

R\$ 14,00 Custo Unitário da LINCE X R\$ 41,60 Custo Unitário SEI

Máscara tripla camada tipo: SMS de uso médico odontológico, 3 camadas

R\$ 0,60 Custo Unitário da LINCE X R\$ 0,10 Custo Unitário SEI

CERA LIQ. AMARELA Embalagem c/ 18 litros

R\$ 27,75 Custo Unitário da LINCE X R\$ 13.17 Custo Unitário SEI

CERA c/auto brilho 2 em 1: base seladora e acabamento acrílico C/ 5L

R\$ 38,82 Custo Unitário da LINCE X R\$ 14.00 Custo Unitário SEI

A Recorrente alegou, ainda, que a Recorrida apresentou:

(...) percentual de contribuição obrigatória incidente em sua folha de pagamento incompatível com a realidade técnica de suas atividades, uma vez que tendo como sua atividade principal em seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda (CNPJ/MF), o CNAE 81.21-4 - Limpeza em prédios e em domicílios, com seu Risco Ambiental do Trabalho (RAT) no percentual de 3% e Grau de Risco 3 (GR-3), se utiliza, repise-se, por oportuno, indevidamente, de alíquota para contribuição do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) de 2,97 no modulo 2, conforme apresentado na planilha de custos da licitante.

Por fim, alegou que o percentual de 1% para ocorrência por doença no módulo 4, apresentado pela Recorrida, é incompatível com a realidade do momento, mormente, quando se considera os casos crescentes de internação por COVID e gripe pelo vírus INFLUENZA H3N2, que descartam qualquer justificativa palpável para a utilização de tal alíquota.

Finalmente, requereu a desclassificação da Recorrida, por não ter atendido "aos requisitos na apresentação dos documentos para sua habilitação, dispostos no edital".

## II.II – CONTRARRAZÕES - LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA - CNPJ nº 10.565.981/0001-78

### II.II.I – Da suposta inexecuibilidade da proposta da Recorrida

A Recorrida argumentou que "os valores dos uniformes, materiais e equipamentos estão de acordo com os praticados no mercado, principalmente levando-se em consideração os quantitativos que esta Recorrida costuma adquirir de seus fornecedores, o que torna o preço muito mais barato" e que "os valores apresentados na planilha de custos são compatíveis com os valores de mercado e ainda que assim não o fosse, é de responsabilidade desta licitante arcar com o ônus de eventual equívoco quando da elaboração da planilha de custos e formação de preços, conforme se verifica do entendimento do TCU". Citou como fundamento legal, excerto do Acórdão TCU nº 963/2004 – Plenário, transcrito a seguir:

(...) 52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro. (...) Voto do Relator (...) 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.

Alegou, ainda, que:

Tendo em vista a dimensão de sua atividade exercida pela Recorrida, e o alto volume de compra de insumos destinados a prestação de serviços, esta empresa obtém melhores condições comerciais junto aos fornecedores, além do estoque que possui, tendo por consequência o repasse de menores preços, mantendo a qualidade dos materiais, equipamentos, uniformes e dos serviços, gerando diferencial competitivo sobre a concorrência e principalmente, propondo ofertas mais vantajosas à Administração Pública, objetivo fim do administrador público.

#### II.II.II – Do percentual utilizado para o FAPxRAT

A Recorrida apresentou alegações, esclarecimentos e fundamentos legais para defender que seu fator previdenciário de prevenção foi cotado de forma correta. Segue a transcrição:

Tem o FAP o objetivo de incentivar a melhoria das condições de trabalho e de saúde do trabalhador, estimulando os estabelecimentos a implementarem políticas mais efetivas de saúde e segurança do trabalho.

Atualmente, a Lei nº 10.666/2003 prevê três alíquotas de contribuição ao seguro de acidente de trabalho, de 1%, de 2% e de 3%. Elas são aplicadas de acordo com o grau de risco do ramo de atividade, cabendo aos setores com maior incidência de doenças e acidentes uma contribuição maior. Com a instituição do FAP, a alíquota será definida pelo desempenho de cada empresa.

Ainda, a resolução nº 1.329/2017 dispõe acerca da possibilidade de majoração ou diminuição do FAP em razão dos riscos do estabelecimento. Senão vejamos:

Assim, o FAP, que será recalculado periodicamente, individualizará a alíquota de 1%, 2% ou 3% prevista no Anexo V do Regulamento da Previdência Social-RPS, majorando ou reduzindo o valor da alíquota conforme a frequência, a gravidade e o custo das ocorrências acidentárias em cada estabelecimento. Portanto, com o FAP, os estabelecimentos com mais acidentes e com acidentes mais graves em uma CNAE Subclasse, passarão a contribuir com uma alíquota maior, enquanto os estabelecimentos com menor acidentalidade terão uma redução no valor de contribuição.

O FAP é um multiplicador a ser aplicado às alíquotas de 1%, 2% ou 3% incidentes sobre a folha de salários, para financiar o Seguro Acidente de Trabalho (SAT). Ele varia, ano a ano, de 0,5 a 2,0, com base no histórico de acidentes de trabalho, o que significa que a alíquota de contribuição da empresa poderá ser reduzida à metade, ou até dobrar, a depender do caso concreto. No corrente ano, graças ao bom desempenho dessa empresa em relação à segurança do trabalho, ela tem um FAP de 0,99.

#### II.II.II – Do percentual de ausência por doença

Alegou a Recorrida que não merece prosperar a alegação da Recorrente sobre o percentual de ocorrência por doença, apresentado no módulo 4 da planilha de custos e formação de preços, ser incompatível com a realidade do momento vivenciado, em razão dos números de casos de Covid-19 e Influenza H3N2 registrados nos país. Argumentou que o percentual de ocorrência dos encargos é de responsabilidade da contratada, pois, independentemente do valor previsto em planilha, a empresa terá que realizar as devidas coberturas dos colaboradores eventualmente ausentes.

Por fim, a Recorrida alegou que o recurso apresentado pela Recorrente tem caráter meramente protelatório, apresentado informações divergentes, tão somente, tumultuando o procedimento licitatório. Citou o artigo 41 da Lei de Licitações: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". Citou, ainda, texto do jurista Marçal Justen Filho, sobre o princípio da vinculação ao ato convocatório, e texto do jurista Hely Lopes Meirelles, sobre a Administração Pública só ter permissão para fazer o que a lei autoriza. Por todo exposto, concluiu a Recorrida que todos os atos administrativos praticados no certame devem ser mantidos, uma vez que obedeceram rigorosamente não só ao previsto no Edital, mas, sobretudo, ao que dispõe a Lei.

### III – DA APRECIACÃO

#### III.I – DA SESSÃO PÚBLICA – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 48/2022

Iniciada a sessão pública, no dia 22 de novembro de 2022, do Pregão Eletrônico nº 48/2022, com grupo único contendo dois itens, realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UASG 153115), as propostas foram classificadas de forma automática pelo sistema, analisadas pela pregoeira, sendo todas classificadas para a fase de lances.

Em seguida, foi aberta a fase de lances, sendo observada expressiva disputa entre as licitantes, tanto para o lance vencedor quanto para lances intermediários. Ao todo, 28 empresas participaram do certame.

Após as tratativas com a licitante preliminarmente classificada em primeiro lugar, a empresa ALE & DAN SERVICOS CONSERVACAO E LIMPEZA LTDA - incluídas a tentativa de negociação, convocação de anexo para envio de proposta e planilha de custos e formação de preços ajustadas ao valor do menor lance, análise da planilha e pedidos de ajustes -, a referida empresa alegou que houve erro no cálculo do valor do lance por inobservância do quantitativo total de pessoal do conjunto do grupo e, por isso, não poderia manter a proposta.

Na sequência, a licitante segunda colocada na lista de classificação, a empresa a LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA, foi chamada para as tratativas de negociação, convocação de anexo para envio da proposta e planilha ajustadas ao lance vencedor, análises, pedidos de ajustes, reanálises etc.

Por fim, após os saneamentos de planilhas e apresentação dos esclarecimentos, por parte da empresa, em resposta a pedidos desta Pregoeira, bem como após a análise dos documentos de habilitação, a empresa LINCE -

SEGURANCA ELETRONICA LTDA foi declarada vencedora do certame, com valor negociado de R\$ 2.585.591,64, por ter apresentado o menor preço e por ter atendido todos os requisitos de habilitação, em conformidade com o Edital e com a legislação.

Cabe destacar que este Pregão envolve serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. A composição do preço inclui os custos da mão de obra, além de insumos materiais (consumo e permanente) e uniformes específicos. Trata-se da planilha preconizada pela IN nº 05/2017 Seges/MPDG.

A sessão pública foi encerrada em 23 de novembro de 2022, tendo sido aceito, por atender aos pressupostos recursais, o registro de intenção de recurso da Recorrente, transcrito a seguir:

Motivo Intenção: Pedido de recurso contra a habilitação da LINCE devido a valores muito abaixo dos praticados pelo mercado de uniformes e materiais, bem como algumas rubricas na planilha de custos a ser apresentada discriminadamente no recurso.

### III.II - DA ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE

#### III.II.I - Considerações sobre a planilha modelo anexa ao Edital

Preliminarmente, cabe contestar as alegações da Recorrente ao afirmar que a licitante declarada vencedora atentou "explicitamente contra o disposto na planilha anexo do edital licitatório". Em outro trecho de sua peça recursal, a Recorrente afirmou que "o disposto na PLANILHA ANEXO do Edital (..), para a planilha de custos/formação de preço, é uma diretriz (...) indispensável, que deve ser observada com rigor, como condição essencial do ato, por todos os licitantes (...), a fim de resguardar a igualdade de condições para todos participantes". Mais adiante, registrou que "no que se refere aos valores apresentados para uniforme e materiais, bem como algumas rubricas na planilha de custos (...) deixou de apresentar em conformidade com determinado pelo planilha anexo do edital, bem como com o que preconiza a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25/05/2017".

A referida planilha deve ser usada em qualquer contratação que utiliza mão de obra dedicada, conforme estabelecido pela IN 05/2017 Seges/MPDG:

Art. 2º Para os efeitos desta Instrução Normativa são adotadas as definições constantes do Anexo I.

(...)

#### ANEXO I

##### DEFINIÇÕES

(...)

XV - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS: documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.

#### ANEXO VII-A

##### DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

(...)

6.3. Quando se tratar de serviços com fornecimento de mão de obra exclusiva, o modelo de planilha de custos e formação de preços, Anexo VII-D, constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes para análise da exequibilidade prevista do subitem 7.6. deste Anexo;

Conforme Edital do Pregão 48/2022 (SEI 2500007), em seu Anexo III, consta o "Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços (SEI nº 2012122)", o qual foi disponibilizado sem preços, ou seja, com os campos de preços em branco para que os licitantes preenchessem com os seus valores conforme suas propostas. Já planilha de estimativa de preços da Administração (SEI 2012108), não constitui anexo ao Edital.

Portanto, não faz sentido a alegação da recorrente ao afirmar que a Recorrida atentou contra o modelo de planilha (anexo do Edital). A Recorrida respeitou rigorosamente o modelo de planilha, mantendo todos as descrições dos itens de custo (insumos humanos e materiais, tributos etc), as fórmulas, os quantitativos, tendo apenas preenchido os campos em branco com os valores (preços e/ou percentuais) relativos à composição de sua proposta. A planilha preenchida pela Recorrida está disponível para consulta pública tanto no Comprasnet, no repositório de documentos anexos do Pregão 48/2022, UASG 153115, quanto no processo administrativo 23079.216630/2022-18 (SEI 2580434 em PDF e 2580446 em ODS).

#### III.II.II - Dos preços de materiais, equipamentos e uniformes

Considero que este seja o ponto central da peça recursal. A Recorrente alegou que os preços de alguns itens de custo da planilha da proposta da Recorrida, declarada vencedora, especificamente itens de insumos materiais, estão em desacordo com os preços estimados pela Administração. Listou 37 itens, entre peças de uniforme, materiais de consumo para limpeza de superfícies, utensílios e equipamentos, alguns com valores abaixo e outros com valores acima do valor de referência estabelecido pela Administração.

Vejam algumas manifestações da Corte de Contas a respeito do tema em questão:

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.

Licitação. Proposta. Desclassificação. Planilha orçamentária. Proposta de preço. Divergência. Lucro.

(Tribunal de Contas da União - TCU - Boletim de Jurisprudência 306/2020)

Quanto à previsão de custo zero para as rubricas "uniformes" e "EPI's", acompanho a unidade técnica no sentido de que tal situação não configura, de pronto, irregularidade. Essa questão é resolvida pela verificação da exequibilidade da proposta do licitante, que deve ser um juízo feito a cada caso e não importa em presunção absoluta de invalidação da proposta. Sobre esse tema, esta Corte até já sumulou entendimento, por meio da Súmula 262/2010:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

(Acórdão TCU 587/2012-Plenário)

Importante, também, ressaltar que não é possível estipular valores mínimos para compra, em respeito à vedação legal expressa na Lei 8.666/1993:

Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

Acrescento que o critério objetivo de presunção de inexecuibilidade do Art. 48, §1º, da Lei 8666/1993, aplica-se exclusivamente a obras e serviços de engenharia. Além disso, não autoriza a desclassificação automática da proposta, devendo ser realizada diligência para verificação acerca de possível (in)exequibilidade.

Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

Concluo, portanto, que o exame da exequibilidade depende do VALOR GLOBAL, não de um item isolado da planilha. Essa linha de interpretação tem prevalecido em julgamentos do TCU, tais como Acórdãos 424/2020, 906/2020 e 1755/2020, todos do Plenário, indicando que até o Lucro Negativo pode ser aceito, se a exequibilidade global da proposta for demonstrada pelo licitante. Abaixo, excerto do Acórdão 424/2020:

RELATÓRIO:

Adoto como relatório o despacho prolatado em 20/2/2020 (peça 16) , que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação:

(...)

19. Sobre a questão dos percentuais de lucro, registra-se o também recente Acórdão 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'. No mesmo sentido foi o Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator Bruno Dantas.

20. Assim, não se vislumbra razoável a desclassificação de empresas por meras 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.

No caso do Pregão 48/2022, descrevo, a seguir, as considerações a respeito da cotação de preços da empresa

declarada vencedora, ora Recorrida, na sub-planilha "Insumos\_Cotação", esta contendo uma lista de 56 produtos com fornecimento mensal, dez produtos com fornecimento bimestral, sete produtos com fornecimento trimestral, sete produtos com fornecimento semestral e 22 produtos com fornecimento de uma única vez (material permanente com vida útil de 5 anos), totalizando 102 tipos diferentes de produtos a serem cotados; e na sub-planilha "Uniformes", esta contendo seis tipos de peças de uniformes para serventes e seis tipos para encarregados, a serem cotados.

Ao analisar os preços ofertados para os insumos materiais, na primeira planilha ajustada ao lance vencedor anexada no Comprasnet pela empresa Recorrida, em 22/11/2022 às 15:34, esta Pregoeira identificou valores excessivos em dois itens da sub-planilha "Insumos\_Cotação", em comparação aos valores estimados pela Administração. Como não existe normativa objetiva definindo os limites e parâmetros para que os preços sejam considerados excessivos, ou superfaturados, e irrisórios, ou inexequíveis, esta Pregoeira considerou como excessivos os preços individuais cotados em mais de 300% acima do valor da Administração, o que ocorreu somente em dois itens.

Foi solicitado à recorrida que realizasse o ajuste dos preços dos dois itens considerados excessivos, conforme transcrição abaixo:

Pregoeiro 23/11/2022 11:56:59 Para LINCE - SEGURANCA ELETRONICA LTDA. - PEDIDO DE AJUSTE - DILIGÊNCIA DE PROPOSTA Nº 4 - Os preços cotados para os insumos "DETERGENTE / DESINFETANTE Hospitalar a base de cloreto de didecildimetilamônio e cloridrato de polihexametileno biguanida; bactericida. - Embalagem c/ 5l" (linha 63) e "ESCALA EXTENSÍVEL DE 23 DEGRAUS" (linha 109) estão excessivamente elevados em comparação à pesquisa de...

Pregoeiro 23/11/2022 11:57:32 ...feita pela Administração. A empresa deverá revisar essa cotação, apresentando preços em patamares mais próximos da realidade de mercado, ou apresentar as devidas justificativas. Os valores orçados pela Administração podem ser consultados no doc SEI 2012108 disponível em [https://sei.ufrrj.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?auWMWsUW6wpDKIHQ](https://sei.ufrrj.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?auWMWsUW6wpDKIHQ)

A empresa realizou o ajuste, em sua nova (e última) planilha ajustada enviada no Comprasnet em 23/11/2022 às 13:56.

Cabe destacar que o valor global da proposta aceita e declarada vencedora é de R\$ 2.585.591,64, tendo ocorrido uma redução de aproximadamente 10% em relação ao valor de referência estimado pela Administração, qual seja R\$ 2.873.493,84. Especificamente com relação ao valor total mensal da sub-planilha "Insumos\_Cotação", na proposta vencedora consta R\$ 26.207,04 e na estimativa da Administração consta R\$ 38.966,73, ou seja, houve redução de cerca de 33%. Já na sub-planilha "Uniformes", o valor mensal do conjunto de uniforme para servente, na proposta da Recorrida, consta em R\$ 65,85, e na estimativa da Administração consta em R\$ 44,99 (cerca de 46% maior); e o conjunto de uniforme para encarregado, na proposta da Recorrida está R\$ 69,77 e na estimativa da Administração está R\$ 46,48 (cerca de 50% maior).

Em que pese a comparação dos preços de item a item entre a proposta vencedora e a estimativa da Administração, há que se considerar que cada empresa possui sua realidade comercial, sua capacidade de negociação com fornecedores e talvez até de fabricação própria de alguns insumos, entre outros elementos que podem torná-las mais ou menos competitiva em relação às concorrentes. No caso da Recorrida, trata-se de uma empresa com estrutura ampla, possui contratos em diversos municípios e estados do país, o que pôde ser constatado na sua declaração de contratos firmados, nos termos do Anexo V do Edital (SEI 2580210, páginas 46 a 49), bem como nos atestados de capacidade técnica enviados.

Por todo o exposto, especialmente considerando as manifestações da corte de contas a respeito do tema aqui em debate, concluo que não há óbice à exequibilidade da planilha declarada vencedora.

### III.II.III - Do SAT/FAP/RAT ajustado em 2,97

Em que pese a IN 05/2017 Seges/MPDG informar que o "SAT a depender do grau de risco do serviço irá variar entre 1%, para risco leve, de 2%, para risco médio, e de 3% de risco grave", está pacificado o entendimento de que nas planilhas de custos e formação de preços para contratações de serviços com mão de obra em regime de dedicação exclusiva deve ser aplicado o percentual do RAT x FAP = RAT ajustado, em conformidade com o Art. 10 da Lei 10.666/2003, in verbis:

Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

Tal entendimento foi acolhido no Caderno de Logística sobre Conta-Depósito Vinculada-bloqueada para movimentação, 2ª Edição, Versão 2.0 em Fevereiro de 2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, conforme transcrito abaixo:

Observe que o Seguro de Acidente de Trabalho - SAT/GIIL-RAT corresponde aos percentuais 1%, 2% ou 3% dependendo do grau de risco de acidente de trabalho, prevista no art. 22, inciso II, da Lei nº 8.212, de 1991. Estes valores, contudo, podem oscilar entre 0,50% a 6,00% em função do FAP - Fator de Acidente Previdenciário. (Decreto nº 6.957, de 2009 e Resolução MPS/CNPS Nº 1.329, de 25 de abril de 2017).

Dessa forma, não faz sentido a alegação da Recorrente sobre o índice de SAT da Recorrida estar subdimensionado na planilha de sua proposta declarada vencedora. O índice aplicado na referida planilha foi de 2,97 estando esse valor devidamente comprovado com a GFIP apresentada pela Recorrida (SEI 2580003, página 1).

### III.II.IV – Da provisão para ocorrências por doenças em 1%

O último quesito contestado pela Recorrente, refere-se ao componente de custo das planilhas de mão de obra denominado "Porcentagem de ocorrência por doença" inserido no quadro "Memória de Cálculo Ausência por Doença (Módulo 4)". Alegou a recorrente que o percentual de 1% aplicado pela Recorrida na planilha da proposta declarada vencedora estaria incompatível com a realidade do momento, mormente, quando se considera os casos crescentes de internação por COVID e gripe pelo vírus INFLUENZA H3N2.

Também neste quesito as alegações da Recorrente não merecem acolhimento, por diversos motivos, dentre os quais:

- a) a alta de casos de Covid e de Influenza H3N2 à época da apresentação da proposta, não necessariamente será a realidade ao longo dos 12 meses de contrato;
- b) o percentual aplicado nesse tipo de provisão, por cada empresa, reflete um cálculo estimativo baseado em seu histórico ou na percepção a respeito das atividades a serem executadas, portanto, não se trata de um valor exato, devendo a empresa arcar com eventual erro no seu dimensionamento;
- c) como já explanado e fundamentado nos tópicos anteriores, a análise de exequibilidade da proposta não deve ser feita com formalismo rigoroso a cada item ou componente de custo, e sim, relativamente ao valor global da proposta e os riscos inerentes à sua execução.

### IV – DA DECISÃO

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 48/2022, 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, 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.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2022.

Daniele Mendonça Delgado

Administradora

Pregoeira no Pregão 48/2022 Uasg 153115

**Fechar**