

## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

### PREGÃO PRESENCIAL Nº 022/2017

**Objeto:** contratação de empresa especializada na prestação de serviços de choferagem (motorista), limpeza, recepção, e manutenção predial, com fornecimento de mão de obra especializada, incluindo preposto, para atender à Câmara Municipal de Pouso Alegre/MG

**Recorrente:** GF DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA CNPJ 04.043.043/0001-05

**Recorrida:** CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE - MG

Em cumprimento ao disposto no item XI, subitem 2.1 e item 5, do Edital do Pregão Presencial nº 22/2017, esta Pregoeira da Câmara Municipal de Pouso Alegre/MG recebeu e analisou, em conjunto com a equipe de apoio, as razões de recurso da Empresa Recorrente e, após compulsar documentos, doutrina e jurisprudência, apresenta sua decisão sobre o recurso administrativo, submetendo-o à autoridade superior desta Casa.

#### I - BREVE HISTÓRICO

A empresa GF DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA enviou comunicado no dia 12 do mês em curso indagando sobre resposta em face das razões de recurso que a empresa teria encaminhado no dia 24/08/2017, para o endereço eletrônico desta Câmara Municipal.

Após verificações para aferição do recebimento do e-mail, foi constatado que o recurso entrou na caixa eletrônica da Câmara no dia 24/08/2017, às 21h25min, porém, em virtude de falha operacional, não foi detectado o que, consequentemente, resultou na ausência da análise do recurso, em tempo hábil.

Em respeito aos princípios do tratamento isonômico, do contraditório e da ampla defesa, esta Pregoeira considerou tempestivo o recurso, fazendo o recebimento, com a ciência aos licitantes e abertura de prazo para a apresentação de contrarrazões.

A empresa Recorrente insurgiu-se contra a sua desclassificação do certame, alegando que, por ocasião da sessão pública do Pregão 22/2017, no momento da análise das propostas de preços das licitantes, a Pregoeira fez menções a erros constatados pela Equipe de Apoio nas planilhas das empresas Nova Rheal e da Recorrente e não informou se as demais planilhas continham ou não erros; que não analisou em detalhes as propostas das demais concorrentes.



Relata ainda, em sua peça recursal, que a Equipe de Apoio não utilizou calculadora para a verificação dos dados; que foram feitas observações e não foram repassadas aos licitantes e que as planilhas foram entregues para conferência dos representantes das empresas participantes; não sendo consignadas irregularidades apontadas.

Conforme consta nos autos, nenhuma licitante apresentou CONTRARRAZÕES no prazo legal.

## II – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

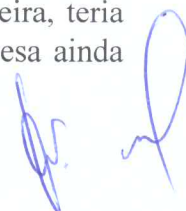
A Recorrente pontuou os seguintes motivos recursais, enumerados abaixo, tal como foram apresentados:

- a) Alega a pregoeira que a recorrente deixou de aplicar o percentual de provisões sobre as diárias e indenização alimentar na função de motorista e também o percentual do módulo 6 (PIS, COFINS e ISSQN).

Sobre estes itens, diária e indenização alimentar, cabe ressaltar que na Sumula TST 101 e o art. 457 § 2º da CLT, diz que apenas os valores que ultrapassarem a 50% (cinquenta por cento) do salário é que passará a fazer parte do salário e que constituirá valores para cálculos de incidência de encargos e impostos.

Ainda mais, indenização alimentar, quando comprovada com nota fiscal ou comprovante da despesa não tem a incidência dos módulos 2 e 6 conforme pede a planilha do órgão licitante.

- b) Quanto a hora extra em férias, 13º salário e rescisão, a mesma quando feita e paga, são composta de média das horas realizadas, podendo ou não a empresa, fazer a provisão deste gasto. Neste entendimento a empresa pode provisionar despesas parcial, não necessitando ser a totalizada.
- c) Quanto aos tributos a empresa fez de maneira correta e utilizou os encargos de sua tributação, ou seja, utilizou as alíquotas de LUCRO PRESUMIDO, que foi mostrado e aceito pela equipe de apoio.
- d) Quanto ao módulo 5, a empresa calcula suas despesas indiretas e seu lucro como bem convier, não necessitando seguir dados de planilhas, uma vez que as mesmas são meramente modelo.
- e) Ademais, quanto a utilização de planilhas de licitação anterior, a mesma está igual a atual, não tendo nada de diferente e não há o porque de ter restrições a mesma. Se a equipe de apoio tivesse lançado a planilha conforme preceituou a pregoeira, teria verificado que, mesmo com as inconsistências apontadas por ela, a empresa ainda



estaria classificada.

- f) Atente-se quando a critério de julgamento das propostas em seu item 3, onde diz que: A proposta será desclassificada se o pregoeiro entender que o preço é inexequível (o que não é o caso da proposta do recorrente)

A de se considerar que planilha não desclassifica ninguém, pois o que manda é o valor da proposta, uma vez que, o julgamento é pelo valor global da proposta com o menor preço.

Salientamos também que, as planilhas, após a fase de lances deverão ser recomposta e, aí sim gerar uma minuciosa verificação de valores para ver se o valor fechado pelo órgão está ou não, coerente com o mercado.

Devemos mencionar também que na Proposta de preço, contém duas declarações da empresa ora recorrente, assumindo que os preços por ela proposto contém todos os encargos e tributos necessários e também quaisquer ônus que venha a recair sobre o objeto licitado, assumindo desta forma qualquer erro de cálculo.

- g) Se a pregoeira não tivesse utilizado rigor excessivo na verificação da planilha, atentando-se apenas aos cumprimentos dos requisitos das convenções coletivas de trabalho, não desclassificando a proposta da recorrente, a classificação para lances seria ordenada de forma diferente, ficando assim constituída:

1º) Augusto Terceirização Ltda – R\$ 890.786,96

2º) Job Line Recursos Humanos e Serviços - R\$ 900.784,96

3º) G. F. da Silva Comercio e Prestação de Serviços de Limpeza – R\$ 927.830,02 (admitindo que a sua proposta poderia estar errada e ser da forma como o órgão licitante deseja o valor seria R\$ 947.048,72).

Desta forma, as demais empresas estariam fora da fase de lance.

### III – ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Examinando cada ponto discorrido na peça recursal da empresa GF DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, confrontando com a legislação e os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, ao lado do bom senso e prudência que devem permear as decisões do negociador da Administração Pública representado na pessoa desta Pregoeira, seguem abaixo as ponderações formuladas que fundamentaram a decisão final, seguindo a mesma ordem dos tópicos apresentados pela Recorrente.

**Motivos a)** No módulo da planilha de preços referente às diárias e indenizações para os postos de motorista não foi destacado, pela Recorrente, os tributos PIS, COFINS e ISS, o que, por si só, demonstra o lapso primário da empresa GF, pois é recomendação às contratantes do tipo de serviço licitado exigir das empresas a apresentação da planilha

de formação de preços dos serviços com destaque para a identificação precisa dos encargos sociais, insumos e tributos incidentes sobre a mão de obra e faturamento.

É sabido que a Equipe de Apoio, naquela sessão pública, se debruçou por mais de duas horas sobre as planilhas apresentadas por todas as licitantes, e não só pela empresa GF, como quis fazer parecer a Recorrente em sua manifestação recursal. Tal informação pode ser confirmada por qualquer pessoa por meio do acesso à gravação que registrou todo o andamento da sessão, arquivada no processo.

Para análise das propostas dos serviços de terceirização é salutar que toda a gama de elementos componentes da planilha de formação de preços seja analisada de forma precisa. E para tanto, existem elementos de formação de preços cujo valor é incontestável, como o salário da categoria, o percentual de horas extras, adicionais de periculosidade, insalubridade, tributação incidente, etc.

A quantificação das diárias e indenização de alimentação deve ser considerada para efeito de estimativa na planilha de preços, e a Equipe de Apoio informou que o módulo que não incidiu sobre esses itens foi o 6 (PIS, COFINS e ISS) e não incluiu o módulo 2, conforme alegado.

É possível verificar a partir dos apontamentos feitos na ata na sessão pública do dia 22 de agosto de 2017, que a desclassificação da Recorrente foi realizada com base na manutenção da igualdade de oportunidade aos licitantes e à estrita observância às regras do Edital, as quais não foram plenamente cumpridas, senão vejamos: *“Nas diárias e indenização de alimentação dos postos Motorista I e Motorista II, a empresa não fez incidir os impostos previstos no Módulo 6. (...) O valor das horas extras com impostos foi calculado de maneira incorreta, não sendo possível a identificação do critério utilizado pela empresa para o cálculo. Os impostos previstos no módulo 6, se encontram com alíquotas diferentes das previstas em lei, tanto para lucro real quanto para lucro presumido; além disso os impostos foram calculados tendo como referência apenas o salário base ao invés de ser considerado o valor total da Remuneração+Encargos Sociais+Benefícios+Insumos+Bonificação e Outras despesas, sendo feito o cálculo através do mark-up.(...)”*

**Motivo b)** A incidência, sobre as horas extras, dos encargos referentes ao pagamento de 13º e afastamentos não é facultativa na planilha de preços, como alega a Recorrente. O argumento adotado de que a falta de inclusão da previsão destes encargos não acarretaria danos, considerando que eles podem não ser pagos em função das horas extraordinárias serem estimadas, não condiz com a realidade. O fato de as horas extras serem estimadas não desobriga as empresas ao pagamento do proporcional correspondente às horas realizadas, sobre o 13º salário e os afastamentos, logo os referidos encargos devem ser previstos na planilha.

Para ilustrar, caso a empresa tivesse realizado o cálculo destes encargos nos campos de horas extras, o valor da proposta seria majorado em R\$ 12.087,19 (doze mil reais, oitenta e sete reais e dezenove centavos).

**Motivo c)** A empresa informou em sua planilha percentuais de 7,329% para ISS, 1,588% para PIS, e 7,329% para COFINS, totalizando 16,246%. Tratam-se de percentuais distantes tanto das alíquotas de lucro presumido de 5,65%, quanto das alíquotas de lucro real de 11,25%. A Equipe de Apoio, após a realização de análise

detalhada na planilha apurou que o índice efetivamente utilizado foi de 6,65%. Tal alíquota é diferente da informada pela Recorrente, assim como da tributação que a mesma afirma utilizar: “lucro presumido”.

A Pregoeira, durante a sessão pública, solicitou ao licitante que verificasse a sua planilha, para aferir os informes apresentados e o representante se resumiu a dizer que a empresa se enquadra na modalidade de tributação de lucro presumido.

Vale ressaltar que o percentual correto para essa modalidade de tributação é de 5,65%, sendo 3% referente ao COFINS, 0,65% ao PIS e 2% ao ISS, nos termos do art. 10 da lei federal nº 10.833/2003 e da lei municipal 4.389/2005. E no caso, foi apurado pela Equipe de apoio que a empresa apresentou percentuais corretos de PIS e COFINS, mas incorreto de ISS e não houve discordância por parte do licitante.

**Motivo d)** Ao contrário do que a empresa informou é necessário que o módulo 5, referente a Bonificações e outras despesas, seja calculado conforme a planilha disponibilizada no Anexo IV do edital, possibilitando a padronização dos contratos com vistas a proceder aos futuros reajustes e apostilamentos. Como as despesas indiretas e o lucro são calculados como uma percentagem de outros itens da planilha, uma alteração do salário e/ou de benefícios em função de convenção coletiva ou de um aumento no valor da tarifa do transporte público no município, alteraria o valor do lucro da empresa apenas em relação aos itens que sofreram variação de preço.

Portanto o preenchimento do campo foi considerado incorreto por estar em desacordo com o modelo de planilha fornecido (parte integrante do edital, Anexo IV) e por ter sido feito de maneira diversa da qual os contratos são geridos na Câmara Municipal e exatamente por isso, foram devidamente informados no edital.

**Motivo e)** É entendimento pacífico, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 41 da Lei nº 8.666/93, in verbis: *Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

Convém frisar que esse princípio se aplica tanto para a Administração Pública promotora da licitação quanto para os licitantes, uma vez que o não atendimento das condições ali impostas implicará na sua desclassificação do certame. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, juntamente com o instrumento do julgamento objetivo, ambos previstos no artigo 3º, caput da Lei nº 8.666/93, são a garantia para o particular que suas propostas serão julgadas de acordo com critérios objetivos previamente estabelecidos, evitando possíveis fraudes e conluíus decorrentes de decisões pautadas pela subjetividade.

Assim, é importante destacar algumas alterações realizadas no edital e na planilha do pregão 04/2017, que foi revogado pela autoridade superior desta Casa, mas que foi parcialmente utilizado pela Recorrente para a elaboração da proposta do pregão 22/2017:

- A mudança no quantitativo de contratados, que no pregão 04/2017 seriam de 11 funcionários e no pregão 22/2017, foram 9;
- A substituição de um motorista com carteira D para um motorista com carteira AB tendo em vista a necessidade de profissional habilitado para conduzir motocicletas;
- A retirada do posto de copeiragem e do posto de recepção com função de preposto;

Assim, é possível observar que a Recorrente não apresentou as planilhas de acordo com o item 2.2, da Cláusula X, do instrumento editalício, apresentando, inclusive uma

planilha com itens da licitação nº , pregão nº , revogado por esta Câmara Municipal e, quando solicitada a justificativa quanto aos valores apresentados, se limitou a apresentar argumentos vagos e que em nada contribuíram para explicar os valores utilizados.

**Motivos “f” e “g”**) No tocante ao critério de julgamento das propostas, citado na peça recursal da Recorrente, não há consistência em suas alegações de rigorismo por parte da Pregoeira ou menção sobre “inexequibilidade”, sendo imperioso destacar os registros na ata da sessão do dia 22 de agosto de 2017 sobre a desclassificação da empresa GF da Silva Comércio e Prestação de Serviços de Limpeza.

*“O representante da empresa Confiare disse concordar com os apontamentos feitos pela Pregoeira quanto à empresa GF, inclusive entende que aquela empresa descumpriu os itens 1.3.3, 2 e 3 da Cláusula VII - Das Propostas de Preço. O representante da empresa GF argumentou que os percentuais de ISS, PIS e COFINS foram considerados em sua planilha como sendo de empresa de enquadramento de Lucro Presumido. A pregoeira solicitou que ele verificasse a sua planilha que consta com percentuais diferentes com os definidos para “Lucro Presumido”, que são, respectivamente ISS=2%, e PIS=0,65%, COFINS=3%. A Pregoeira observou que os percentuais inseridos na planilha da empresa GF no Módulo 6 constam dos anexos do Simples Nacional, conforme informado pelo Controle Interno. Em seguida, a Pregoeira solicitou a Equipe de Apoio que procedesse a apuração dos cálculos para dirimir as dúvidas. A Equipe de Apoio chegou à conclusão de que os percentuais considerados para o cálculo do PIS e COFINS estão corretos, embora estão grafados na planilha com quantitativos numéricos diferentes da tabela adotada para Lucro Presumido. Com relação ao ISS, a empresa colocou o percentual valor maior de 2%, que é o definido para empresa desse enquadramento. Foi verificado pela Equipe de Apoio que os valores apresentados pelas empresas Job Line e Augustus estão corretos. O representante da empresa Confiare solicitou que fosse observado o que dispõe o artigo 41 da Lei 8666. A Pregoeira diz que a planilha de preços apresentada pela empresa GF não atende diversos pontos do edital, ressaltando que as inconsistências apuradas não são insignificantes. Que uma das planilhas apresentadas é baseada em uma licitação anterior, e muitas consistências foram apuradas e não foram devidamente explicadas. Que na licitação para terceirização deve-se analisar não apenas o valor global, mas todos os itens que compõe a planilha de custo. Que o salário base para os postos de Motorista I e II, sendo que o motorista II acréscimo de 30%, que deveria ser considerado para o cálculo de horas extra. O representante da empresa RM atentou para o Item 2 e 2.2 da Cláusula X – Critério de Julgamento. A Pregoeira decidiu por desclassificar a empresa **G. F. da Silva Comércio e Prestação de Limpeza** diante dos apontamentos efetuados, nos termos do item 2 e 2.2 da Cláusula X do Edital.”*

Diante das razões iniciais alinhavadas na justificativa desta Pregoeira no “Motivo e” desta análise, o princípio da vinculação ao edital foi integralmente observado na condução da decisão adotada, sendo que foi informado ao representante da Recorrente, àquela ocasião, que a aceitação da sua proposta de preços tal qual foi apresentada implicaria na necessidade de total alteração de sua planilha e não apenas de mera formulação de ajustes, o que consubstanciaria em ausência do atendimento ao princípio constitucional da isonomia entre os participantes do certame.

IV – DA DECISÃO DA PREGOEIRA



É importante ressaltar, por fim, que as condutas imputadas pela Recorrente à Pregoeira pela Recorrente, no mínimo, carecem de fundamentação fática, foram feitas de forma totalmente abstratas e a aceitação das razões de recurso estariam, no mínimo, a desbordar os princípios do tratamento isonômico e da razoabilidade.

À conta disso, a DESCLASSIFICAÇÃO debatida se impõe não só porque se deixou de atender a um item do Edital e à legislação em vigor, mas, também, porque os demais licitantes têm direito ao fiel cumprimento do procedimento licitatório e ao respeito ao princípio da ISONOMIA. Nas licitações, os princípios jurídicos funcionam como bússolas na concretização das regras jurídicas que disciplinam a matéria no plano constitucional e infraconstitucional. Cabe ao gestor público justamente empregar esses preceitos fundamentais para otimizar a seleção da melhor proposta e a preservação da garantia da isonomia. Não é razoável aceitar, em matéria de direito administrativo e procedimento form

Isto posto, em face das razões expendidas acima INDEFIRO integralmente os pedidos formulados pela Recorrente, mantendo o posicionamento inicial proferido na sessão pública do pregão nº 22/2017, declarando DESCLASSIFICADA do certame a proposta da empresa GF DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA.

Pouso Alegre, 19 de setembro de 2017.

  
**FÁTIMA A. BELANI – MATRÍCULA 0100**  
**PREGOEIRA**

#### V - DA DECISÃO FINAL DO RECURSO

Acompanho integralmente o posicionamento da Pregoeira na análise do Recurso Administrativo interposto pela empresa GF DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA e nego-lhe provimento.

Registre-se e Publique-se para que se dê prosseguimento aos próximos procedimentos do pregão nº 22/2017.

Pouso Alegre, 19 de setembro de 2017.

  
**ADRIANO CÉSAR PEREIRA BRAGA**  
**Presidente da Câmara Municipal**