

Ilmo(a) senhor(a) pregoeiro (a)

Ref: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 158123-90015/2024
Processo Administrativo n.º 23223.000104/2024-81
UASG 158123

M.S.A SERVIÇOS, COMÉRCIO E CONSERVAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, situada na Rua Crispim Jaques Bias Fortes, 40, sala 202, Centro, CEP 36280-048 Carandaí – MG, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 10.514.886/0001-45, por meio de seu representante legal **MAGDO SÉRGIO DOS ANJOS**, brasileiro, solteiro, portador de Identidade nº M5703852 SSP-MG e CPF nº 820.085.316-00, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro nas Leis Federais 8.666/93, 10.520/2002 e 14.133/21, tempestivamente, interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO**, em face da decisão que declarou a licitante **M. PINHEIRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA** vencedora do certame, conforme passa a expor:

1. PRELIMINARMENTE

Em 28/02/2024, o **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais**, por meio da Coordenações de Licitações da Reitoria, lançou o edital do Pregão Eletrônico nº 90015/2024 com vistas à “contratação de serviços de apoio administrativo, copeiragem, vigia, limpeza, conservação e manutenção predial, para atendimento das necessidades da Reitoria do IF Sudeste MG, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”.

Em 03/04/2024, a empresa **M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda.** Classificada inicialmente na 21ª (vigésima primeira) posição na fase de lances foi habilitada após a desclassificação de 20 (vinte) empresas à sua frente, sendo, ao final, declarada vencedora.

Conforme item **7.6 do edital**, “Verificadas as condições de participação e de utilização do tratamento favorecido, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste Edital e em seus anexos, observado o disposto no artigo 29 a 35 da IN SEGES nº 73, de 30 de setembro de 2022”. Explicitando no item **11. Dos recursos**, as condições para interposição de recurso.

A Lei nº 14.133/21 trata dos recursos administrativos nos artigos 165 a 168, destacando nuances relevantes quanto ao cabimento e a interposição recursal. O art. 165 prevê o prazo de 3 (três) dias úteis para interposição, contados da data de intimação ou de

lavratura da ata, em face de: a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento; **b) juízo das propostas**; c) **ato de habilitação ou inabilitação de licitante**; d) anulação ou revogação da licitação; e e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração. Nessas hipóteses, a empresa pode impetrar recurso, como mecanismo de insurgência ao ato administrativo praticado.

Nessa esteira, em face da decisão que declarou a empresa **M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda** como vencedora do pregão, somente a licitante **M.S.A Serviços, Comércio e Conservação Eireli** apresentou intenção de recurso.

2. DO CABIMENTO DO PRESENTE RECURSO

Define Barbosa Moreira, em sua obra “Juízo de Admissibilidade no Sistema de Recursos Civis”:

“Recurso é o remédio voluntário e idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração de decisão que se impugna.”

Ou ainda, como define Vicente Greco Filho, em sua obra “Direito Processual Civil Brasileiro:

“A finalidade do Recurso é o pedido de reexame de uma decisão, para reformá-la, invalidá-la, esclarecê-la ou integrá-la. Em geral, na maioria dos casos, pretende-se com o Recurso a reforma ou a modificação de uma decisão”.

Assim, recurso é um instrumento de correção em sentido amplo, também na esfera administrativa, no qual o direito de recorrer administrativamente deve ser o mais amplo possível.

Ainda que chegue ao conhecimento da Administração alguma irregularidade que tenha sido praticada durante o certame e não tenha sido questionada por nenhum licitante, deverá ela acolher o recurso, como um genérico direito de petição, constitucionalmente previsto no art. 5º, inc. XXXIV, alínea "a", da CF/88.

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

[...]

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Nesse ponto, não custa relembrar o primeiro princípio consagrado no art. 3º da Lei 8.666/93: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia [...]”.

3. DO MÉRITO

DA PLANILHA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS

Examinado a documentação pertinente à proposta apresentada (planilha de preços), extraem-se as seguintes irregularidades:

A) SEGURO ACIDENTE DE TRABALHO (SAT)

- **Não foi apresentada pela empresa M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda documento comprobatório do percentual aplicado no tocante ao Seguro de Acidente do Trabalho – SAT.**

O SAT, se trata de um valor variável, com alíquotas de 1%, 2% ou 3% a serem praticadas consoantes a atividade preponderante de cada empresa, prevista em seu CNAE, e da incidência do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), que poderá reduzir a alíquota pela metade ou elevá-la ao dobro.

A contribuição para o SAT tem por intento o financiamento dos benefícios e prestações devidos pelo Sistema de Seguridade Social, que tem caráter solidário, inscrito nos art. 3º, inciso I, e 195, da Constituição Federal, e não por um sistema de seguridade individual.

O dever legal de recolher contribuições para a Seguridade Social não depende do benefício que o contribuinte possa obter, e sim do fato de se fazer parte de determinado Grupo, com o intuito de financiar os benefícios e as prestações que possam vir a ser usufruídas por todos do Grupo. Assim, a contribuição da empresa para o SAT não deve levar em consideração o risco a que cada empregado está submetido, e sim o risco potencial gerado pela atividade da empresa.

O art. 22 da Lei nº 8.212/1991 que normatiza a contribuição das empresas à Seguridade Social para o financiamento do seguro de acidentes de trabalho.

[...] Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

[...]

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts.57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

Por seu turno, o Decreto nº 6.042/2007, que altera o Regulamento da Previdência Social, disciplina a aplicação, o acompanhamento e a avaliação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e o Nexo Técnico Epidemiológico, e apresenta em seu anexo V, a Relação de Atividades Preponderantes e Correspondentes Graus de Risco que deve ser apresentados às atividades não dispensadas a estes.

Segundo o comprovante de inscrição e de situação cadastral da empresa **M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda**, sua atividade econômica principal é 49.30-2-02- Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional, o que conforme Decreto Nº 10.410, de 30 de junho de 2020 e Tabela 56 e Social – de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) determinam que o CNAE tem seu RAT de 3% (três por cento).

No que tange ao FAP, ou Fator Acidentário de Prevenção, é um indicador importante para as empresas que buscam manter um ambiente de trabalho seguro e saudável para seus funcionários. Ele é calculado anualmente e leva em consideração o histórico de acidentes e doenças ocupacionais da empresa. As informações do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) são obtidas pelo GOV.BR e não mais pela senha de serviços previdenciários cadastrada na Receita Federal. Os valores do FAP de todos os estabelecimentos são de conhecimento restrito mediante senha pessoal ou certificado digital, ou seja, só a empresa consegue emitir o relatório do FAP.

Desse modo, para realizar o cálculo do SAT (Seguro Acidente de Trabalho), é necessário aplicar a seguinte fórmula: $RAT \times FAP$. Logo, não é possível concluir se o FAP apresentado na planilha está correto, pois a única informação possível de ser obtida na internet é o RAT.

B) PIS/COFINS

- **Não foi divulgado pela empresa M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda a Declaração de Créditos e Débitos Tributários Federais – DCTF da última competência ou outro documento válido para demonstração do efetivo regime de tributação ao qual está submetida.**

As Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003 instituíram o PIS/COFINS sobre o total das receitas auferidas pelas pessoas jurídicas no regime não cumulativo, independentemente de sua denominação ou classificação contábil, à alíquota de 1,65% para o PIS e de 7,6% para a COFINS.

- Lei nº 10.637/02, art. 2º - Para determinação do valor da contribuição para o PIS/Pasep aplicar-se-á, sobre a base de cálculo apurada conforme o disposto no art. 1º, a alíquota de 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento).
- Lei nº 10.833/03, art. 2º - Para determinação do valor da COFINS aplicar-se-á, sobre a base de cálculo apurada conforme o disposto no art. 1º, a alíquota de 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento).

Significa dizer que, via de regra, a incidência do Regime Cumulativo ou Não-Cumulativo para fins de PIS/COFINS dependerá da forma de tributação do Imposto de Renda ao qual a pessoa jurídica está submetida.

Desse modo, as empresas tributadas pelo Lucro Presumido para fins de Imposto sobre a Renda – IRPJ e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL estão obrigadas à tributação de PIS e COFINS através do regime cumulativo; ao passo que as empresas tributadas pelo Lucro Real para o IRPJ e CSLL serão tributadas, como regra geral, pelo regime não-cumulativo.

Contudo, com base nos documentos apresentados pela empresa **M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda** não se pode chegar à inequívoca conclusão de que está submetida ao regime do lucro presumido e, conseqüentemente, ao regime cumulativo do PIS/COFINS, para gozar das alíquotas, respectivamente, de 0,65% e 3,00%.

C) PREVISÃO DE CUSTO PROFISSIONAL AUSENTE, LUCRO E CUSTOS INDIRETOS.

- **É perceptível que empresa M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda apresentou percentuais impraticáveis tanto para custos de reposição de profissional ausente quanto para custos indiretos e lucro, fato inclusive que aguçou a atenção do pregoeiro (a) conforme se depreende do Termo de Julgamento.**

Sistema para o participante 06.096.502/0001-44	03/04/2024 15:06:34	Percebemos que a previsão de custo de profissional ausente está com valor muito baixo na planilha dos senhores. O mesmo acontece com Lucro e custos indiretos.
---	---------------------	--

As conseqüências danosas advindas de uma contratação por preço excessivamente baixo abarcam ainda a prestação de serviços mal estruturados ou impraticáveis, assim como a necessidade de realização de novo certame, o que reverbera em custos de tempo e recursos que poderiam ser evitados.

Abaixo segue trecho de decisão do Tribunal de Contas da União quanto ao tema:

Acórdão 1214/2013 – Plenário

219. A exemplo das empresas optantes pelo lucro presumido, a

administração deve avaliar a exequibilidade da proposta, no que se refere ao LDI, à luz dos regimes fiscais advindos da contratação. Antecipe-se, contudo, que não devem ser aceitas, sem as devidas justificativas, propostas que não contemplem o pagamento de todos os tributos. Do mesmo modo, lucro, como se sabe, pode ser maximizado com uma boa gestão de mão de obra, mas não se deve abrir mão de um mínimo aceitável, pois não é crível que prestadores de serviços estejam dispostos a trabalharem de graça para o Erário. Não fixar lucro mínimo é um incentivo para que as empresas avancem sobre outras verbas, como direitos trabalhistas, tributos e contribuições compulsórias, como tem sido praxe. 220. Também as despesas administrativas, devem ser objeto de análise pela administração, pois não é razoável que a empresa não possua esse gasto. No entanto, é aceitável que existam justificativas para reduzi-lo ou eliminá-lo, por exemplo, que a empresa administre muitos contratos, ou que se trate de uma empresa familiar, mas para isso a empresa necessita apresentá-las (grifo nosso).

Ainda sobre o tema, assim se manifesta o Professor Jesse Torres:

Preço inviável é aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou do serviço. Inaceitável que empresa privada (que almeja sempre o lucro) possa cotar preço abaixo do custo, o que a levaria a arcar com prejuízo se saísse vencedora do certame, adjudicando-lhe o respectivo objeto. Tal fato, por incongruente com a razão de existir de todo empreendimento comercial ou industrial (o lucro), conduz, necessariamente, à presunção de que a empresa que assim age está a abusar do poder econômico, com o fim de ganhar mercado ilegítimamente, inclusive asfixiando competidores de menor porte. São hipóteses previstas na Lei n° 4.137, de 10.09.62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. (PEREIRA JÚNIOR, Jesse Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 557-558)(Grifo nosso).

O módulo que versa sobre o custo do profissional ausente tem por escopo fazer a previsão de valores que serão despendidos com a substituição eventual de mão de obra, incluindo itens de custos que não são pertinentes à outros módulos ou submódulos. Sendo assim, o Módulo 4 engloba os custos para manter um profissional no posto de trabalho, ou seja, o salário base acrescido dos adicionais e encargos (férias, ausência por doença, licença paternidade, ausências legais, ausências por acidente de trabalho, e outras ausências sem perda de remuneração previstas em lei, acordos ou convenções coletivas).

A licitante deve apresentar fundamentação legal e/ou as disposições normativas e legais pertinentes para justificar os percentuais utilizados nas alíneas B, C, D, E e

F do submódulo 4.1, visto serem bem inferiores aos percentuais da planilha modelo, fornecida pelo órgão, e inferiores as previsões da IN.

D) MÓDULO 5

RELÓGIO DE PONTO

- **A empresa M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda não realiza uma divisão coerente dos valores envolvidos com a aquisição do relógio de ponto para todos os cargos, o que resulta em valores distintos. Esperam-se valores iguais expressando justiça no rateio de custos.**

- Auxiliar Administrativo – Materiais – 0,16;
- Recepcionista – Equipamentos – 1,51;
- Copeira – Materiais – 0,35;
- Manutenção predial – Outros – 0,17
- Limpeza – Equipamentos – 0,86
- Vigia – Relógio de ponto – 0,86

O preenchimento da planilha deve refletir o efetivo encargo financeiro que decorre dos componentes que oneram a execução do serviço, de modo a tornar factível a análise de aceitabilidade/exequibilidade da proposta pelo (a) pregoeiro (a).

EPI'S – OFICIAL DE MANUTENÇÃO PREDIAL

- **A empresa M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda inadvertidamente deixou de atribuir custos pertinentes aos EPI's para o cargo de oficial de manutenção predial, contudo o Termo de Referência é suficientemente claro ao conferir, no tópico 5.11 a estimativa para o cargo.**

5.11.1 Serventes de limpeza e Oficial de Manutenção Predial:

Item	Descrição/Especificação	Unidade
1	Luva descartável de látex, ambidestras, levemente pulverizada com pó bio-absorvível.	Par
2	Luva de látex forrada com palma antiderrapante.	Par
3	Luva de látex cano longo.	Par
4	Máscara Descartável para pó.	Peça
5	Óculos de Proteção. Incolor	Peça
6	Luva Nitrílica, na cor verde, punho longo 45cm.	Par

5.11.1.1 Os materiais acima devem estar sempre à disposição dos funcionários em quantidade suficiente e adequada para a execução dos serviços.

Módulo 5		
Insumos diversos		Valor
A	Uniformes	36,25
B	Materiais	→ 0,00
C	Equipamentos	49,86
D	Outros (especificar)	0,17
Total dos insumos diversos:		86,28

Conforme orientações e Jurisprudência do TCU a Comissão de licitação e/ou pregoeiro (a) devem considerar, no julgamento de propostas, critérios objetivos previamente estabelecidos no ato convocatório.

Atente, quando da análise das propostas, para o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, abstendo-se de aprovar propostas desconformes com o edital. Acórdão 2406/2006 Plenário

Exija que as planilhas de preços detalhadas elaborada pelos licitantes discriminem a composição de todos os preços unitários dos serviços, tais quais salários, encargos trabalhistas, tributos, taxa de administração, de forma a permitir a verificação da adequação dos preços dos itens àqueles praticados no mercado. Acórdão 1544/2008

MATERIAIS – SERVENTE DE LIMPEZA.

- Na aba Limpeza, correspondente ao cargo Servente de Limpeza, no módulo 5, a empresa M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda explicita um valor abaixo do projetado na planilha divulgada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, constatado também pelo pregoeiro (a), conforme trecho abaixo:

Sistema para o participante 06.096.502/0001-44	03/04/2024 15:09:00	Para materiais de limpeza a empresa também colocou um valor abaixo do que a atual planilha.
---	---------------------	---

Ademais, falta clareza quanto a planilha de materiais de limpeza apresentada, não sendo possível identificar se trata-se de uma estimativa de consumo mensal ou anual.

Após diversas conjecturas, outro ponto que causa estranheza é a fórmula utilizada, pois, não se encontra lógica em dividir o valor total dos materiais pelo número 28.

F77	=F76/28					
A	B	C	D	E	F	
VALOR TOTAL					R\$ 3.453,14	
VALOR DIVIDIDO POR FUNCIONÁRIOS					R\$ 123,33	

Nesse sentido, o professor Roque Citadini, Conselheiro do TC-SP descreve que:

*Por outro lado, da mesma forma que o Poder Público deve afastar as propostas que apresentarem preços claramente excessivos, deverá também fazê-lo, quando os preços forem exageradamente baixos, incompatíveis com a regular execução contratual. **Quando os preços se mostrarem inferiores aos que possui a Administração, o proponente deverá demonstrar que sua proposta é exequível.** Para tanto, deverá socorrer-se, assim como o Poder Público, de comparações com os preços vigentes no mercado ou praticados por outros órgãos públicos, da mesma ou de outra esfera administrativa. Na documentação que juntar para comprovar a viabilidade de sua proposta, além de comparações citadas deverá demonstrar que os seus custos de insumos são compatíveis com os praticados pelo mercado, ou por outros órgãos públicos. Os critérios de comprovação de exequibilidade deverão estar previstos no próprio ato convocatório; no entanto, não se pode exigir além do estabelecido em lei, no que diz respeito a comparação de preço e de produtividade (grifo nosso).*

Nessa mesma vertente, a Lei de Licitações 14.133/2021 trata a inexecuibilidade da seguinte maneira: **Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: (...) III – apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação; IV – não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; § 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo (...).**

De acordo com o pressagiado, é facultado ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase do Pregão, promover diligência **destinada a esclarecer ou completar a instrução do processo**, vedada a inclusão posterior de informação ou de documentos que deveriam ter sido apresentados para fins de classificação e habilitação.

Para corroborar, impende trazer à lume os ensinamentos do ilustre doutrinador Marçal Justen Filho:

“A realização da diligência **não é uma simples “faculdade”** da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência

como um poder-dever da autoridade julgadora. **Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes** para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. **Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização.**” (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 16ª ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, pág. 804.) (grifo nosso).

Por derradeiro, destaca-se que devido à natureza do objeto da contratação requerer a cessão de mão de obra com dedicação exclusiva, é necessário atentar ao disposto na IN 05/2017-SEGES/MPOG quanto ao recurso da realização da diligência para comprovação da exequibilidade da proposta de preços procedimento esse estabelecido no item 9.4 do anexo VII-A do referido instrumento legal.

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;
- b) verificação de Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho;
- c) levantamento de informações junto ao Ministério do Trabalho;
- d) consultas a entidades ou conselhos de classe, sindicatos ou similares;
- e) pesquisas em órgãos públicos ou empresas privadas;
- f) verificação de outros contratos que o proponente mantenha com a Administração ou com a iniciativa privada;
- g) pesquisa de preço com fornecedores dos insumos utilizados, tais como: atacadistas, lojas de suprimentos, supermercados e fabricantes;
- h) verificação de notas fiscais dos produtos adquiridos pelo proponente;
- i) levantamento de indicadores salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;
- j) estudos setoriais;
- k) consultas às Fazendas Federal, Distrital, Estadual ou Municipal; e
- l) análise de soluções técnicas escolhidas e/ou condições excepcionalmente favoráveis que o proponente disponha para a prestação dos serviços. (grifo nosso).

Decidir pela habilitação de licitante sem a observância estrita das normas legais que regem a Licitação configura severo desrespeito ao propósito fundamental da licitação que é **“garantir a observância do princípio constitucional da isonomia”**.

A flexibilização, por interpretação benevolente e unipessoal do (a) pregoeiro (a), compromete a isonomia e viola a impessoalidade.

DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se inicialmente seja concedido efeito suspensivo ao presente recurso, em atenção ao art. 168, da Lei 14.133/21.

No mérito, pugna a recorrente pelo provimento do presente recurso, a fim de que seja reconsiderada a decisão que declarou vencedora a licitante **M. Pinheiro Construções e Serviços Ltda**, pelas razões evidenciadas no presente recurso administrativo.

Caso assim não entenda, nos termos do mesmo art. 109, §4º, da Lei de Licitações, requer seja encaminhado à autoridade superior, à qual se requer a reforma da decisão recorrida, à vista das razões acima expostas.

Termos em que, pede deferimento.

Carandaí/MG, 08 de abril de 2024.

Magdo Sérgio dos Anjos
Titular Administrador