

**AUTOS DO PROCESSO Nº: 1.110.146 – 2021 (Denúncia)**

**1 – DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO**

Trata-se de Denúncia oferecida pela empresa TOPPUS Serviços Terceirizados EIRELI (peça n.º 01 do SGAP), em face do **Processo Licitatório n.º 070/2021, Pregão Presencial n.º 016/2021, Registro de Preços n.º 029/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas**, cujo objeto consiste na “contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra terceirizada, para atender as necessidades da rotina administrativa da Secretaria Municipal de Administração, nos termos solicitados pela Secretaria Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social”.

**2 - DOS FATOS, DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE**

A Denúncia foi protocolizada nesta Corte de Contas em 26/10/2021, sendo distribuída à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila em 27/10/2021 (peça n.º 09 do SGAP, cód. arquivo 2576509).

O Denunciante requereu a suspensão liminar do certame, alegando, em síntese, que (i) a empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda. teve seus envelopes de habilitação recebidos pela Pregoeira após o horário estipulado no edital; e (ii) que a empresa TOPPUS Serviços Terceirizados EIRELI, ora Denunciante, fora irregularmente desclassificada, pois apresentou proposta de preços mais vantajosa para a Administração Pública e atendeu a todos os requisitos de habilitação.

O Relator, em decisão monocrática (Peça 10 do SGAP, Cód. Arquivo 2581408), não concedeu a cautelar pleiteada, por não verificar os elementos que justificassem o impedimento do prosseguimento da licitação, e, tampouco, demonstrassem a existência do perigo na demora da decisão final desta Corte de Contas. Na oportunidade, determinou a (i) intimação da Sra. Adélia F. Carvalho, Pregoeira, e Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário

Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, para que, no prazo de 05 (cinco) dias, encaminhassem o inteiro teor das fases interna e externa do Processo Licitatório n.º 070/2021, Pregão Presencial n.º 016/2021, Registro de Preços n.º 029/2021; bem como (ii) o encaminhamento dos autos a esta Unidade Técnica, para análise da presente Denúncia e formulação de eventuais apontamentos complementares, e, após, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar.

Juntada a manifestação de peças 17 a 21 do SGAP, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para análise.

Verifica-se do site da Prefeitura<sup>1</sup> que a sessão ocorreu no dia 27/07/2021 e que o procedimento licitatório ainda está em “andamento”. Conforme contato telefônico, foi informado que já está sendo providenciada a contratação, pendente ainda de assinatura do contrato pela Secretaria Requisitante.

Assim, passa-se ao exame da denúncia.

## **2.1 – DA DENÚNCIA**

### **2.1.1. Da habilitação da empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda.**

Declarou a denunciante que a empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda. foi declarada vencedora sendo que ela não cumpriu os requisitos do edital, começando pelo credenciamento, posto que entregou os envelopes fora do horário estipulado no edital. (peça n.º 01 do SGAP)

Alegou ainda que a empresa Arcolimp entregou proposta e declarações assinadas por pessoa distinta da representante, não juntando qualquer procuração, sendo os documentos, portanto, juridicamente irrelevantes.

Afirmou ainda que a proposta da empresa TOPPUS no valor de R\$ 20.993.686,57 (vinte milhões, novecentos e noventa e três mil, seiscentos e oitenta e seis reais e cinquenta e sete reais centavos) foi considerada inexequível, sendo que a empresa

---

<sup>1</sup> <https://transparencia.setelagoas.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/pp-16-2021/32256>. Acesso em 30/11/2021.

ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda. apresentou uma proposta no valor de R\$ 20.997.239,52 (vinte milhões, novecentos e noventa e sete mil, duzentos e trinta e nove reais e cinquenta e dois reais) e, ainda sim, foi classificada e habilitada, o que causou estranheza em razão da diferença ter sido de apenas R\$ 3.552,95 (três mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e noventa e cinco centavos).

## ANÁLISE

Em decisão monocrática (peça 10 do SGAP), o Relator assim se manifestou em relação a questão posta em tela:

Consta do instrumento convocatório que a entrega dos envelopes e credenciamento seriam realizados até as 08:45, com previsão de início da sessão pública para as 09:00, do dia 18/08/2021.

Em consulta à “ATA DE ABERTURA E JULGAMENTO – DO PREGÃO PRESENCIAL 016/2021”, relativa à sessão de 18/08/2021, verifico que a Administração cuidou de formular a seguinte observação: “pontua-se que, a licitante **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA** protocolou seus envelopes e seu credenciamento às 08h:52min, conquanto, visando o princípio da economicidade sua participação foi aceita neste certame”<sup>3</sup>.

[...]

Assim, compreendo que a habilitação da empresa ARCOLIMP observou o princípio do formalismo moderado, de modo que a sua inabilitação, em razão de atraso de apenas sete minutos, ainda não tendo sido iniciada a sessão do certame, iria de encontro à ampla participação de licitantes e seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

É indispensável compreender que os procedimentos e formalismos licitatórios não são um fim em si mesmo, mas são estruturados para compatibilizar os procedimentos licitatórios com os deveres constitucionais da Administração Pública. No presente caso, em análise perfunctória dos autos, compreendo que o credenciamento da licitante, após sete minutos do encerramento do prazo de entrega dos envelopes, não constitui irregularidade capaz de justificar a suspensão cautelar do procedimento.

Seguindo a mesma linha de raciocínio desenvolvida pelo Conselheiro Relator Wanderley Ávila, quando da análise do pedido liminar de suspensão do certame, entende-se que, no mérito, não tem razão a denunciante, uma vez que, apesar da falha processual apontada, verifica-se que não houve prejuízo às partes envolvidas, mormente à Administração Pública, que deve zelar pelos interesses da coletividade, que no caso em tela tem como foco principal a seleção da proposta mais vantajosa.

Caso não fossem aceitos os envelopes da concorrente ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda., a Administração Pública poderia estar dando causa à restrição na competitividade com as consequências danosas que dela podem advir.

Ora, como ficou claro nos autos, a seção de julgamento da licitação ainda não havia iniciado, portanto ocorreria um pequeno atraso que não justificaria o alijamento da empresa do certame.

Portanto, conclui-se pela improcedência deste item da denúncia.

### **2.1.2. Desclassificação da empresa TOPPUS Serviços – inexecuibilidade da proposta – art. 44, §3º, Lei n.º 8.666/1993**

Declarou a denunciante que, apesar de ter preenchido sua planilha de custo respeitando todos os índices e tributos legais, houve questionamento acerca da ausência de cotação para uniformes e sua margem de lucro que supostamente não abarcava as despesas apontadas como ausentes. (peça n.º 01 do SGAP)

A denunciante apresentou o seguinte inconformismo: (i) a planilha de preços não continha previsão do item de uniformes dos prestadores de serviços, inexistindo a obrigação de cotar tais valores, sendo uma obrigação da contratada; (ii) os elementos da planilha são variáveis, a depender da modelagem dos serviços, o que implica na formulação individualizada por licitante; (iii) a Administração não pode arbitrar valores mínimos para itens da planilha, conforme vedado pelo art. 40, X, da Lei n.º 8.666/1993; (iv) sustenta a inexistência de condições inexequíveis, sendo a desclassificação por inexecuibilidade da proposta medida excepcional; (v) não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada, cabendo a esta o risco do negócio; (vi) não fora

oportunizada a licitante a possibilidade de provar a exequibilidade de sua proposta, que se mostrou a mais vantajosa, em ofensa aos princípios licitatórios, especialmente o princípio do formalismo moderado.

A denunciante afirmou ainda que os erros materiais ou omissões no preenchimento das planilhas de custos não devem ensejar, por si só, a desclassificação antecipada do licitante, sendo possível a correção das inconsistências por meio da promoção de diligência junto ao interessado, desde que mantido o valor global proposto e que este valor seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação (exequibilidade).

## **ANÁLISE**

Em decisão monocrática (peça 10 do SGAP), o Relator assim se manifestou em relação a questão posta em tela:

Em que pese ser a desclassificação medida excepcional, conforme despacho de julgamento dos recursos citado acima, verifico que a Administração reuniu elementos suficientes para concluir pela inexecuibilidade da proposta de preços apresentada, uma vez que não apenas itens isolados apresentaram valores irrisórios, mas sim módulos inteiros da cotação de preços, especialmente quanto a seus percentuais de custos indiretos e lucros.

Neste exame, mediante análise comparativa entre as planilhas de composição de custos constante no Termo de Referência elaborado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas e a apresentada pela TOPPUS Serviços Terceirizados em sua proposta, apurou-se que há diferenças significativas entre os percentuais referentes aos itens custos indiretos, lucro, PIS e a CONFINS conforme abaixo reproduzido.

Termo de Referência elaborado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas (peça n.º 19 do SGAP)

MÓDULO 6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro			
6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro - base 12 meses		%	R\$
A	Custos Indiretos	3,00%	R\$ 551.368,56
B	Lucro	7,00%	R\$ 1.325.122,44
C	Tributos	-	-
C.1.	<b>C.1 Tributos Federais (1)</b>	-	-
C.1.1.	PIS	0,65%	R\$ 144.127,40
C.1.2.	COFINS	3,00%	R\$ 665.203,39
C.2.	Tributos Estaduais (especificar)		R\$ -
C.3.	Tributos Municipais (especificar) ISSQN	5,00%	R\$ 1.108.672,31
	<b>Sub Total Tributos Federais (calculado inclusive sobre item A e B)</b>	<b>8,65%</b>	<b>R\$ 1.918.003,09</b>
	<b>Total de Custos Indiretos, Tributos e Lucro (para 12 meses)</b>	<b>18,65%</b>	<b>R\$ 3.794.494,09</b>
	<b>Total de Custos Indiretos, Tributos e Lucro (total por mês)</b>		<b>R\$ 316.207,84</b>

Planilha de composição de custos apresentada pela TOPPUS Serviços Terceirizados (peça n.º 20 do SGAP)

Módulo 6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro			
6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro - base 12 meses		%	R\$
A	Custos Indiretos	0,10%	R\$ 17.966,14
B	Lucro	0,10%	R\$ 17.984,10
C	Tributos		
C.1	<b>C.1. Tributos Federais (1)</b>		
C.1.1	PIS	1,65%	R\$ 346.395,83
C.1.2	COFINS	7,60%	R\$ 1.595.520,18
C.1.3	<b>Tributos (cálculo inclusive sobre item A e B)</b>	<b>14,25%</b>	<b>R\$ 1.941.916,01</b>
C.2	<b>Tributos Estaduais (especificar)</b>		
C.3	<b>Tributos Municipais (especificar) ISSQN</b>	5,00%	R\$ 1.049.684,33
	<b>Total</b>	<b>14,45%</b>	<b>R\$ 20.993.686,57</b>

Verificou-se que os percentuais relativos aos custos indiretos e ao lucro constantes da planilha apresentada no Termo de Referência elaborado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas são, respectivamente, 3,00% e 7,00%, enquanto que os mesmos percentuais constantes da Planilha de composição de custos apresentada pela TOPPUS Serviços Terceirizados são, respectivamente, 0,10% e 0,10%. Conclui-se que os percentuais de custos apresentados pela Administração Municipal são significativamente superiores aos da TOPPUS Serviços Terceirizados, demonstrando haver uma distorção em termos de expectativa do que se considera razoável para estes componentes.

Em relação aos percentuais de PIS e COFINS, a situação se inverte. Os percentuais apresentados pela TOPPUS Serviços Terceirizados (1,65% e 7,6%

respectivamente) são maiores que os apresentados pela Administração Municipal (0,65% e 3,00% respectivamente) conforme se depreende das planilhas acima expostas.

Justificou a defendente, atribuindo às diferenças o fato de que ela teria cotado os valores dos impostos por suas alíquotas máximas e que a questão relativa aos custos indiretos e ao lucro dependem da estrutura e da política adotada pelas empresas, que não são necessariamente as mesmas.

O que se tem até o momento é que a diferença projetada pela Administração Municipal para os percentuais de custos indiretos e lucro são muito significativas, o que a teria levado à conclusão de que a proposta em tela seria inexecutável.

Lado outro, levando-se em consideração que o valor total da proposta apresentada pela TOPPUS Serviços Terceirizados perfaz o montante de R\$20.993.686,57 (vinte milhões, novecentos e noventa e três mil e seiscentos e oitenta e seis reais e cinquenta e sete centavos) e que o valor previsto pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas no Termo de referência é de R\$22.173.446,17 (Vinte e dois milhões, cento e setenta e três mil, quatrocentos e quarenta e seis reais e dezessete centavos), de onde apura-se uma diferença de R\$1.179.759,60 (um milhão, cento e setenta e nove mil e setecentos e cinquenta e nove reais e sessenta centavos), ou seja, uma diferença percentual de 5,32%, conclui-se que a proposta da licitante em questão pode ser considerada aceitável tendo em vista estar abaixo do que fora cotado pela Administração Municipal, não sendo uma diferença suficiente para considerá-la inexecutável. A razão é que o Termo de Referência apresenta valores estimados que dão uma noção aproximada da realidade. No caso, como dito, a estimativa, que é a expectativa, estava acima da proposta, que é a realidade.

Comparando-se os valores das propostas apresentadas pela TOPPUS Serviços Terceirizados que, como dito, perfaz o montante de R\$20.993.686,57 (vinte milhões, novecentos e noventa e três e seiscentos e oitenta e seis reais e cinquenta e sete centavos) e a que foi apresentada pela ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda., que veio a ser considerada vencedora do certame após a desclassificação da denunciante, que foi de R\$20.997.086,35 (vinte milhões, novecentos e noventa e sete e oitenta e seis reais e trinta e cinco centavos), apura-se uma diferença a maior de R\$3.399,78 (Três mil, trezentos e noventa e nove reais e setenta e oito centavos), ou seja, de 0,016% acima, demonstrando,

no entendimento desta Coordenadoria, que não há coerência do ponto de vista financeiro para a conclusão de que uma proposta seria exequível e a outra inexecuível.

O que importa nesse caso, mais que o lançamento do valor das parcelas, dos percentuais, ou a ausência de algum valor, no caso dos uniformes, que podem ser considerados como erros materiais, passíveis de correção, é o valor total de contratação. Isso porque, sabe-se que a empresa pode ajustar os seus custos, inclusive diminuindo a sua margem de lucro, para que mantenha o valor total com o qual se sagrou em primeiro lugar na fase de lances, o que possibilitaria que ela permanecesse no certame, em que certamente seria a vencedora.

Em sendo assim, mantido o valor de R\$20.993.686,57 (vinte milhões, novecentos e noventa e três mil e seiscentos e oitenta e seis reais e cinquenta e sete centavos), que foi o valor da proposta vencedora, e o valor da ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda., que veio a ser considerada vencedora do certame após a desclassificação da denunciante, que foi de R\$20.997.086,35 (vinte milhões, novecentos e noventa e sete e oitenta e seis reais e trinta e cinco centavos), não há que se falar em desclassificação em razão de um erro material no preenchimento da proposta vencedora.

Verifica-se que, afastando a Denunciante do certame e classificando-se a ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda., a Administração não obteve a proposta mais vantajosa, estando em desacordo com o art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/93, que se aplica subsidiariamente ao pregão, ferindo, ainda, o princípio da economicidade, que é caro à Administração Pública.

Sabe-se que o parágrafo único do art. 5º do Decreto 5.450/2005, que não se aplica diretamente aos municípios, porém serve-lhes de parâmetro, dispõe que “As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.”

Esse é um princípio geral das licitações e o Administrador deve sempre tê-lo em mente.

Nesse sentido, orienta o TCU no acórdão 357/2015-Plenário:

*No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.*

Ademais, em uma planilha de composição de custos e formação de preço, para os itens que não têm percentuais obrigatórios por força de lei, pode o licitante inserir o percentual que melhor lhe convier, podendo, inclusive, ser zero, como os itens relacionados aos custos indiretos, lucro e insumos diversos, por exemplo, sendo por sua conta e risco a responsabilidade pelo preenchimento da planilha e pelo cumprimento do contrato, que se não cumprido resultará em responsabilização do contratado.

Em sendo assim, entendemos que a denúncia é procedente quanto a este item.

### **3 - DA CONCLUSÃO**

Após análise da Denúncia, com pedido liminar de medida cautelar de suspensão do certame, formulada pela empresa TOPPUS Serviços Terceirizados EIRELI (peça n.º 01 do SGAP), em face do **Processo Licitatório n.º 070/2021, Pregão Presencial n.º 016/2021, Registro de Preços n.º 029/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas**, cujo objeto consiste na “contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra terceirizada, para atender as necessidades da rotina administrativa da Secretaria Municipal de Administração, nos termos solicitados pela Secretaria Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social”, entende esta Unidade Técnica que é improcedente o item da denúncia relativo à habilitação da empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda.

Entretanto, quanto à desclassificação da empresa TOPPUS Serviços, entende esta Unidade Técnica que a denúncia é procedente.

Por isso, sugere-se a citação da Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras, e do Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS  
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, para, querendo, apresentarem defesa de mérito visando à continuidade da instrução para análise da denúncia.

Conforme determinação do Conselheiro Relator, os presentes autos devem ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, §3º, do RITCEMG.

À consideração superior,

DFME/CFEL, 06 de dezembro de 2021.

**Filipe Eugênio Maia Ballstaedt**  
Analista de Controle Externo  
TC- 1457-2