



Processo n.º: 1.110.146
Natureza: Denúncia
Relator: Cons. Wanderley Ávila
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Sete Lagoas
Juízo de admissibilidade: 27/10/2021
Autuação: 27/10/2021

REEXAME

I. Relatório

Tratam os autos de Denúncia formulada pela empresa TOPPUS Serviços Terceirizados EIRELI em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório de n.º 070/2021, Pregão Presencial n.º 016/2021, Registro de Preços n.º 029/2021 promovido pelo Município de Sete Lagoas, com o objetivo de contratar 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. Peças 1 a 6 do SGAP.

Acolhida inicialmente como Denúncia, após distribuição, o Conselheiro Relator, em decisão monocrática, peça 10, não acolheu a medida cautelar da denunciante, por entender não haver nos autos 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. No entanto, determinou o prosseguimento do processo de Denúncia, determinando a intimação da Sra. Adélia Figueiredo Carvalho, Pregoeira, e do Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação



Social, para que encaminhassem o inteiro teor das fases interna e externa do aludido certame para análise.

Foram apresentados por parte da Sra. Adélia Figueiredo Carvalho (pregoeira) esclarecimentos e documentações juntadas aos autos, às peças 16/21, contendo a documentação relativa às fases interna e externa do pregão. O Sr. Rafael Olavo de Carvalho, embora intimado, não se manifestou, conforme certidão, peça 22.

Foi elaborada pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL a análise técnica inicial, peça 23 do SGAP, que endossou decisão monocrática do Relator, peça 10, e concluiu pela improcedência da denúncia no seguinte item: aceitação de proposta da Empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda., apresentada com atraso para o certame.

Quanto ao segundo item da denúncia, referente à desclassificação da empresa TOPPUS Serviços do certame, a CFEL entendeu que a denúncia seria procedente, sugerindo a citação do Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras, e do Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, para apresentarem defesa frente à irregularidade.

O Conselheiro Relator determinou a citação da Sra. Adélia Figueiredo Carvalho, Pregoeira, do Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras, e do Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, para apresentarem defesa acerca dos fatos relatados nesta Denúncia, conforme despacho à peça 26.

Regularmente intimados pela Secretaria da 2ª Câmara, conforme ofícios de peças 27 a 29, apresentaram defesa os Srs. Itamar Cota Pimentel e Rafael Olavo de



Carvalho, em conjunto, conforme Manifestação de peça 34 e a Sra. Adélia Figueiredo Carvalho, conforme defesa de peça 36.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à esta 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios - 2ª CFM, em cumprimento à determinação de peça nº 26.

É o Relatório no essencial, segue análise dos fatos frente aos argumentos dos defendentes.

II – Fatos e Fundamentos

1 – Irregularidade na desclassificação da empresa TOPPUS Serviços, do Processo Licitatório nº 070/2021, Registro de Preços nº 029/2021, Pregão Presencial nº 016/2021 deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas.

a) Alegações dos defendentes

Em defesa frente ao apontamento da Unidade Técnica, peça 34, o Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras, e o Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social apresentaram defesa em conjunto, alegando, em síntese, que:

(...) em nenhum momento a Administração Municipal comparou a Proposta Comercial apresentada pela empresa TOPPUS com a Proposta Comercial apresentada pela empresa ARCOLIMP para fins de proceder com a desclassificação da empresa TOPPUS.

Tanto o Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, quanto o Consultor de Licitações e Compras ora subscreventes, analisaram o teor dos recursos apresentados pelas licitantes ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, MEGA CONSTRUTORA E SERVIÇOS EIRELI, PLANEJAR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS S.A, CONSERVO SERVIÇOS GERAIS LTDA e G F DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, bem como as contrarrazões apresentadas pela TOPPUS, para firmarem o entendimento acerca da desclassificação da TOPPUS.

As recorrentes alegaram que a licitante TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI apresentou proposta inexecuível em razão de não ter cotado uniforme e os Equipamentos de Proteção Individual — EPI's, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



como que cotou benefícios de forma equivocada para o cargo de vigia e telefonista, não cotou plano de saúde e plano odontológico para o cargo de motorista de máquinas pesadas e, ainda, que considerou apenas 0,10% a título de custos indiretos e 0,10% a título de lucro, totalizando o valor de R\$ 2.995,85 por mês, o que não é suficiente para arcar com os equívocos da sua proposta.

A recorrente ORBENK alegou ainda que a TOPPUS utilizou um percentual de 0,06% na rubrica denominada "Multa do FGTS" sem apresentar qualquer justificativa ou memória de cálculo, o que configura grave erro na composição de custos para a rescisão, já que o valor correto, previsto em lei, para essa rubrica é o cálculo de 40% de multa sobre o FGTS - 8% - perfazendo o percentual de 3,20% ($40\% \times 8\% = 3,20\%$), o que mais uma vez comprova que a taxa de lucro e de custos indiretos, somados, perfazem o montante de apenas 0,20%, o que matematicamente comprova que a empresa não tem margem para sequer absorver os 3,14% referentes a essa rubrica.

Alegaram que a denunciante TOPPUS apresentou as suas contrarrazões, refutando todas as alegações apresentadas pelas recorrentes, e destacando que:

(...)

Cabe mencionar que a recorrida ao participar do referido pregão, assume o compromisso com o cumprimento aos requisitos de habilitação, bem como conformidade da proposta com as exigências do Edital.

As planilhas de composição de preços foram adequadas ao padrão constante no edital, respeitando todos os encargos legais.

Ora, as referidas tabelas são parte integrante do Termo de Referência e **correspondem aos itens obrigatórios a serem fornecidos pela licitante que firmar contrato com a Administração e não obrigação da licitante que ainda não qualquer contrato.** Bem como todos os demais itens do Termo de Referência, esses também foram considerados, em sua integralidade, no preço final apresentado pela recorrida.

Assim é que os tribunais pátrios vêm orientando os administradores a evitar, no julgamento das propostas, a desclassificação daquelas que contenham defeitos sanáveis e valores mais vantajosos, como forma de prestigiar os princípios da Supremacia e do Interesse Público, da Economicidade e Eficiência, em detrimento ao apego exacerbado às formas e aplicação irrestrita do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Nessa linha, sinaliza o Tribunal de Contas da União que os erros ou omissões no preenchimento de planilhas de custo não devem ensejar, por si só, a desclassificação do licitante, sendo possível a correção das inconsistências, desde que mantido o valor global proposto e que este valor seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação (exequibilidade).

19.2.4 — A CONTRATADA deverá disponibilizar ao Contratante os empregados devidamente uniformizados e identificados por meio de crachá, além de provê-los com os Equipamentos de Proteção Individual — EPI, quando for o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



De fato, deve ser obrigação da contratada, porém, não há qualquer contrato em andamento para a recorrente tá fazendo cobrança do fardamento. Uma coisa é a obrigação da contratada, outra coisa é se ela vai cobrar por isso.

(...)

Cabe trazer à baila, que o preço ofertado pela empresa recorrida foi o mais barato entre todas as licitantes. Não se pode olvidar que o propósito da administração pública é a persecução da proposta mais vantajosa, afim de preservar o interesse público e a eficiência na contratação. Por assim dizer, uma vez demonstrado a capacidade financeira para execução do objeto contratual e a vantajosidade no valor ofertado, não é razoável manter uma proposta mais onerosa por caprichos formais, como quer a empresa recorrente.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União tem prevalecido o entendimento de que não se deve desclassificar propostas de licitante pelo descumprimento de exigência pouco relevantes. Conforme julgamento do Acórdão 11907/2011 — Segunda Câmara Dada da sessão 06/12/2011 Relator AUGUSTO SHERMAN.

E continuam em sua peça de defesa afirmando que no julgamento dos recursos interpostos em face da classificação da empresa TOPPUS, “o preenchimento das planilhas por parte das licitantes deve observar todas as exigências previstas no Edital,” uma vez que essas incorporam o instrumento convocatório. E ainda, que:

(...)

o preenchimento com valores simbólicos e/ou zerados não demonstram realmente o verdadeiro custo que a licitante terá com a contratação da mão de obra com dedicação exclusiva, portanto, o aparente melhor preço ofertado por uma licitante que não observou os critérios legais para composição da planilha de custo não pode ser considerado como a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Afirmam que a “Secretaria Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, demonstrou que a empresa TOPPUS não cotou nas planilhas de custo e formação de preços o uniforme para os empregados; apresentou zerado o "módulo 5 - Insumos Diversos"; apresentou percentuais praticamente zerados para os "Módulos 3 - Provisão para Rescisão e 4 - Custos de Reposição do Profissional Ausente", apresentando valores irrisórios para Custos Indiretos e Lucros, e, portanto, segundo os defendentes, a Empresa TOPPUS não observou as disposições contidas no § 3º do artigo 44, da Lei Federal nº



8.666/1993, o que seria “suficiente para inadmitir a proposta comercial apresentada pela licitante e declarar a sua desclassificação do certame”. E afirmaram não haver possibilidade da Empresa TOPPUS corrigir os erros da sua proposta:

(...) não se trata de manter uma proposta mais onerosa por caprichos formais, ou da desclassificação de propostas de licitante pelo descumprimento de exigência pouco relevantes, **haja vista que não há possibilidade da licitante TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS corrigir os erros cometidos na elaboração da sua proposta comercial sem interferir no valor final da contratação.**

E ressaltaram que o Conselheiro Relator em sede de exame da denúncia, peça 10 do SGAP, teve entendimento idêntico ao do Sr. Secretário Municipal da Fazenda do Município:

De fato, compreendo que a conclusão pela inexecuibilidade da proposta de preços apresentada por determinado licitante exige, de início, que seja oportunizado ao licitante a possibilidade de justificar os valores apresentados, entretanto, não vislumbro, nos autos elementos capazes de configurar a irregularidade da presente desclassificação não sendo demonstrada a exequibilidade dos preços praticados em sua proposta. (Grifo nosso)

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. (Grifo nosso)

Portanto, nesse ponto, não vislumbro elementos capazes de justificar a concessão da medida cautelar pleiteada.

Por fim, os defendentes alegam restar comprovado que não houve dolo, má fé ou erro no julgamento dos recursos interpostos para o certame, que teve, inicialmente, a Empresa TOPPUS como vencedora do certame. Afirmam que não há que “se falar em responsabilidade pessoal dos agentes públicos responsáveis pelo procedimento licitatório”.

A Sra. Adélia Figueiredo Carvalho apresentou defesa, peça 36, alegando, em síntese, que, na função de pregoeira no certame em questão, optou “por receber a



documentação da empresa ARCOLIMP em observância ao princípio do formalismo moderado com vistas ao atendimento do interesse público aliado à possibilidade de mais uma empresa participar do certame e conseqüentemente a possibilidade de obtenção de proposta que seja mais favorável à Administração Pública”.

Posteriormente, no curso do certame, afirma que declarou como “vencedora a empresa TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI no certame em razão da mesma ter apresentado a proposta de menor valor global”. No entanto, alega que diante dos recursos apresentados pelos licitantes bem como as contrarrazões apresentadas pela Empresa TOPPUS, alegou que as razões recursais “deveriam ser analisados pela autoridade superior” e encaminhou o processo para o Consultor de Licitações e Compras.

Desta forma, aduz que **“Tanto o Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, quanto o Consultor de Licitações e Compras, analisaram o teor dos aludidos recursos e das contrarrazões, para firmarem o entendimento acerca da desclassificação da TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI”** (Grifo nosso).

Segundo a Pregoeira, diante desta decisão e da determinação para o prosseguimento do certame, ocorreu “a sessão pública para abertura do envelope de documentos de habilitação da licitante subsequente (segundo menor valor global), qual seja, a empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda., sendo constatado que os documentos estavam de acordo com o solicitado no instrumento convocatório e que o valor arrematado encontrava-se dentro do estimado pela Secretaria requisitante.”

Afirma que, após, “as licitantes TOPPUS SERVIÇOS, PLANEJAR TERCEIRIZAÇÃO e G F DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA manifestaram o interesse em recorrer, ficando aberto o prazo recursal. As licitantes PLANEJAR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS S.A, G F DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA e TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI protocolaram as peças recursais de forma tempestiva, bem



como a licitante ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA, também apresentou tempestivamente suas contrarrazões.”

Afirma que decidiu encaminhar os recursos recebidos para análise do Consultor de Licitações e do Secretário Municipal de Fazenda, e que ambos decidiram pela manutenção da classificação da Empresa ARCOLIMP Serviços Gerais LTDA. Diante disso, a Empresa foi declarada vencedora do certame, alegando ainda que “não houve dolo e nem erro grosseiro por parte da Pregoeira nos atos praticados pela mesma, portanto, não há se falar em responsabilidade dela”, requerendo, por fim, o julgamento pela improcedência da denúncia.

b) Análise Técnica

Considerando os diversos fatos ocorridos durante a condução do certame em análise, faz-se necessário uma listagem cronológica dos fatos, com descrição sucinta dos principais acontecimentos:

- Em 18/08/2021, conforma Ata de Abertura e Julgamento do Pregão Presencial nº 016/2021 (peça 21, arquivo 032899, p. 102/110), após credenciamento e julgamento, foi declarada vencedora do certame a Empresa Toppus Serviços Terceirizados Eireli (p. 102 da peça 21);
- Ao final do certame, a pregoeira indagou aos participantes se havia o interesse de interpor recurso e os representantes das empresas Orbenk Administração e Serviços LTDA (p. 110), Mega Construtora e Serviços EIRELI (p. 108), Planejar Terceirização e Serviços S.A (p. 109), Conservo Serviços Gerais LTDA (pág. 106), Conservadora Campos e Serviços Gerais LTDA (p. 105) e G F da Silva Comércio e Prestação de Serviços de Limpeza (p. 107) manifestaram o interesse em recorrer.
- Em 23/08/2021 (peça 21, arquivo 032899, p. 111/115 e p. 121/127), foi apresentado o Recurso Administrativo contra a Empresa Toppus, vencedora do



certame, pela Empresa Planejar Terceirização e Serviços S.A. Foi realizado ainda um pedido de desclassificação da Empresa Arcolimp, da seguinte forma:

O escopo do presente recurso é obter a reforma da decisão da Pregoeira que considerou a licitante **TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI** vencedora do certame; a reforma da decisão que aceitou os envelopes da **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA**, admitindo sua participação no certame e também contra a classificação da sua proposta e a reforma da decisão de classificar a proposta da licitante **G F DA SILVA COMERCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA**, pelo que segue:

- Sob os mesmos argumentos, em 23/08/2021, conforme petição à peça 21, arquivo 032899, p. 129/146, foi apresentado pela Empresa G F da Silva Comércio e Prestação de Serviços de Limpeza seu pedido de impugnação, com detalhamento dos argumentos do Recurso, de onde destacamos:

G F DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no cadastro nacional de pessoas jurídicas sob nº 04.043.043/0001-05, com sede à Av. Pintos, nº 837, Centro, na cidade de Jaboticabal, Estado de São Paulo, CEP. 14.870-120, por seu proprietário infra-assinado, vem, tempestivamente, com o devido respeito e acatamento à presença de Vossa Senhoria, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face à decisão que, indevidamente **CLASSIFICOU E HABILITOU** a licitante **TOPPUS SRVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI** e **CREDECIOU E CLASSIFICOU** a licitante **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA** no Pregão Presencial nº 016/2021, Processo Licitatório nº 070/2021, com base nos fatos e fundamentos de direitos adiante expostos:

- Em 23/08/2021, à peça 21 do arquivo 032899, p. 149/152, foi apresentado pela Empresa Conservo Serviços Gerais LTDA seu Recurso Administrativo contra a licitante Toppus Serviços Terceirizados EIRELI;



- Em 23/08/2021, à peça 21, arquivo 032899, p. 154/165, foi apresentado pela Empresa Orbenk Adm. Serviços LTDA seu Recurso Administrativo, também contra a Empresa Toppus;
- À peça 21, p. 167/173 e 01/04, arquivos 032899 e 033140, respectivamente, foi apresentado, também em 23/08/2021, pela Empresa Mega Construtora e Serviços Eireli, seu Recurso Administrativo contra a Empresa Toppus;
- A Empresa Toppus apresentou suas contrarrazões frente aos seguintes Recursos: da Empresa Planejar, em 25/08/2021 (peça 21 do arquivo 033140, p. 06/11); da Empresa GF da Silva (às p. 13/20, idem peça e arquivo); da Empresa Conservo (às p. 22/28, idem); da Empresa Orbenk às p. 30/39 também do arquivo 033140, peça 21;
- A sra. Adélia F. Carvalho, Pregoeira, considerando os recursos apresentados no certame, encaminhou à Superintendente de Licitações, Sra. Iara Carvalho Campos, as peças recursais das Empresas para emissão de parecer, em 27 de agosto de 2021. Peça 21, arquivo 033140, p. 41;
- O Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, emitiu o Ofício nº 1.442/21 – SMFAPTCS, em 08/10/21, encaminhado ao Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras da PM de Sete Lagoas, e a Sra. Iara Carvalho Campos, Superintendente de Licitação, por meio do qual opinou, em síntese, pela desclassificação da Empresa Toppus. Peça 21, arquivo 033140, p. 42/44;
- Ato contínuo, foi emitido Despacho, em 18/10/2021, anexo às p. 45/60 do arquivo 033140 da peça 21, por parte do Sr. Itamar Cota Pimentel, que analisou os fatos e argumentos apresentados, declarando a desclassificação da Empresa Toppus;



- Em 18/10/2021, com a publicação do julgamento dos recursos (p. 66/67 do arquivo 033140 da peça 21), os licitantes credenciados no certame foram convocados para nova sessão do certame, a ser realizada no dia 20/10/2021;
- A Empresa Toppus apresentou um Recurso Administrativo em 18/10/2021 (p. 01/09 do arquivo 033305 da peça 21), no sentido de revisão da decisão que desclassificou sua proposta no certame. Apresenta proposta retificada a fim de sanar as irregularidades que levaram aos questionamentos que levaram à sua desclassificação no certame, com valor global para 12 meses no montante de **R\$20.993.481,12** (p. 21/50 do arquivo 033305);
- Compareceram à sessão do dia 20/10/2021, as Empresas Toppus, Planejar e GF da Silva, credenciadas no certame inicial, conforme Ata de Abertura e Julgamento do Pregão 016/2021 (p. 36/37 do arquivo 033264 da peça 21). Na nova sessão foi considerada vencedora do certame a Empresa Arcolimp Serviços Gerais LTDA (segunda melhor proposta), no montante de **R\$20.997.239,52**. Ao final da sessão a pregoeira indagou se algum dos representantes desejava se manifestar no tocante ao direito de interpor recurso. As licitantes Toppus Serviços Terceirizados Eireli, Planejar Terceirização e Serviços S.A. e GF da Silva Comércio e Prestação de Serviços de Limpeza manifestaram o interesse de recorrer (p. 38/41 do arquivo 033264 da peça 21);
- O Recurso Administrativo da Empresa GF da Silva contra a Empresa Arcolimp foi apresentado, em 21/10/2021, lembrando que o recurso já havia sido apresentado em 23/08/2021, uma vez que a Pregoeira aceitou a participação do representante da empresa, que se apresentou após a abertura do certame, em desatenção à vinculação ao instrumento convocatório (p. 03/18 do arquivo 033355 da peça 21);
- A Sra. Adélia Figueiredo, Pregoeira, repassou à Empresa Arcolimp, em 22/10/2021, para sua manifestação, o recurso da Empresa GF da Silva



Comércio e Prestação de Serviços de Limpeza (p. 19 do arquivo 033355 da peça 21);

- O Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras, em 22/10/2021, analisou o recurso da Empresa Toppus, concluindo que os argumentos apresentados pelo recorrente “não foram capazes de modificar o entendimento” do Consultor, mantendo a decisão que desclassificou a Empresa, conforme Despacho (p. 01/02 do arquivo 033355);
- A Empresa Toppus apresentou recurso administrativo, em 22/10/2021, contra a decisão que declarou como vencedora do certame a Empresa Arcolimp, em razão da empresa não ter atendido as exigências contidas no edital do pregão (p. 21/26 do arquivo 033355 da peça 21), protocolado em 25/10/21;
- Em 25/10/2021, a Empresa Planejar Terceirização e Serviços S.A. apresentou recurso administrativo, “em face das decisões de aceitar e credenciar a licitante Arcolimp e de declará-la vencedora do pregão presencial 16/2021 (p. 29/36 do arquivo 033355, peça 21);
- A Sra. Adélia Figueiredo, Pregoeira, encaminhou os recursos administrativos da Empresa Toppus e Planejar para a Empresa Arcolimp, em 25/10/2021, para apresentação de suas contrarrazões (à p. 37 do arquivo 033355, peça 21);
- A Empresa Arcolimp, em 28/10/2021, encaminhou as contrarrazões aos recursos administrativos apresentados contra ela pelas empresas Toppus, Planejar e GF (p. 49/68 do arquivo 033355, peça 21);
- A Sra. Adélia F. Carvalho, Pregoeira, encaminhou em 28/10/2021, para a Superintendente de Licitações, Sra. Iara Carvalho Campos, cópias dos recursos administrativos e a defesa da Empresa Arcolimp. Por sua vez, a Superintendente encaminhou, na mesma data, a documentação para o Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda para análise dos



pedidos de impugnações e parecer conclusivo (p. 69/70 do arquivo 033355, peça 21).

Não foram anexados aos autos o parecer do Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras da PM de Sete Lagoas e também o parecer do Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, relacionados aos pedidos de impugnação apresentados contra a Empresa Arcolimp pelas empresas Toppus, Planejar e GF Da Silva (p. 49/68, arquivo 033355 da peça 21), após o segundo julgamento do certame, ocorrido em 20/10/2021.

Inicialmente, temos a considerar que, contra a empresa Arcolimp, **já haviam sido apresentados recursos após o primeiro julgamento do certame**, pelas Empresas Planejar (peça 21 do arquivo 032899, p. 111/115 e p. 121/127) e GF da Silva (peça 21, arquivo 032899, p. 129/146), **que não foram analisados pelos servidores responsáveis**, a saber, Srs. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda. (Grifos nossos)

Deste modo, ao decidirem pela desclassificação da Empresa Toppus, e decidirem pelo prosseguimento do certame, os agentes mencionados não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, uma vez que não analisaram os recursos apresentados contra a Empresa Arcolimp, segunda melhor oferta no certame, e vencedora final do certame. Apesar dos últimos pareceres/ análises dos recursos não terem sido localizadas nos autos, após o segundo julgamento do pregão, consta a informação na defesa da pregoeira, Sra. Adélia F. Carvalho (peça 36, p. 03), que os agentes públicos analisaram os recursos contra a Empresa Arcolimp, decidindo pela manutenção da Empresa no certame, conforme extrato da peça de defesa, a seguir:

Mais uma vez, tanto o Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento, Tecnologia e Comunicação Social, quanto o Consultor de Licitações e Compras, analisaram o teor dos aludidos recursos e das contrarrazões e, decidiram pela manutenção da classificação da empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda.

Diante disso, a empresa ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda. Foi declarada vencedora do certame.



Quanto ao argumento de que a Empresa Toppus foi desclassificada, dentre outros motivos, por apresentar “percentuais praticamente zerados para Módulos 3 - Provisão para Rescisão e 4 - Custos de Reposição do Profissional Ausente e ainda, **valores irrisórios para Custos Indiretos e Lucros (grifos nosso)**, e portanto, a Empresa TOPPUS não observou as disposições contidas no § 3º, do artigo 44, da Lei Federal nº 8.666/1993, o que, segundo os denunciados, “já é suficiente para inadmitir a proposta comercial apresentada pela licitante e declarar a sua desclassificação do certame”, verificou-se nos autos que este critério **não foi utilizado para a análise dos recursos administrativos impetrados contra a Empresa Arcolimp Serviços Gerais LTDA**, sendo que este foi um dos argumentos apresentados nos recursos contra a Empresa.

Como exemplo, no recurso apresentado pela Empresa GF da Silva Comércio e Prestação de Serviços (p. 3/18, pasta nº 033355 da peça 21), além de solicitar a desclassificação da Empresa Arcolimp por ter entregue seus envelopes após a abertura do certame, alega a recorrente que, como foi utilizado como critério para desclassificar a proposta da Empresa Toppus a apresentação de um percentual baixo de lucro, o mesmo critério deveria ser utilizado para desclassificar a proposta da Empresa Arcolimp:

Em todas as funções, o valor referente ao percentual de lucro é o mesmo apontado para o percentual de despesas indiretas, o que está, totalmente, equivocado, já que o lucro incide, também, sobre as despesas indiretas.

(...)

Dentro do contrato, poderia ser um valor ínfimo, mas **visto a desclassificação da proposta da empresa TOPPUS por valores também pequenos diante do montante da contratação, salientamos que seja tomada a mesma decisão para com a planilha de composição de custos apresentada pela empresa ARCOLIMP, tendo, portando, sua DESCLASSIFICAÇÃO.** (grifos nossos)

Quanto à desclassificação da Empresa Toppus no certame, temos a considerar que, conforme a Portaria nº 2.457 de 24/01/2011 que alterou a Portaria nº 2.418 de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



20/07/2010 (p. 34 do arquivo 032500 da peça 18), compete ao Consultor de Licitações o julgamento de recursos administrativos no tocante aos procedimentos licitatórios:

PORTARIA Nº 2.457, DE 24 DE JANEIRO DE 2011.

**ALTERA PORTARIA Nº 2.418 DE 20 DE JULHO DE 2010
QUE DELEGAVA PODERES AO CONSULTOR DE LICITAÇÕES**

O Prefeito do Município de Sete Lagoas, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso IX, do artigo 102, da Lei Orgânica do Município de Sete Lagoas, promulgada em 20 de março de 1990:

R E S O L V E:

Art. 1º – Delegar poderes ao Consultor de Licitações e Compras, autorizando-o a fazer abertura de processo licitatório, em qualquer de suas modalidades, julgamento de impugnação a edital de licitação e recursos administrativos, bem como proceder à homologação, adjudicação, revogação e anulação do processo licitatório.

Os Srs. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal da Fazenda e o Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras, instados a se manifestar sobre os recursos administrativos apresentados pelas Empresas participantes do Pregão em questão, **após a pregoeira declarar como vencedora do certame a Empresa Toppus Serviços Terceirizados Eirelli**, opinaram pela desclassificação da Empresa, conforme se verifica na conclusão dos seus respectivos pareceres abaixo:

Frente ao exposto, em atenção às considerações acima, não restam dúvidas de que o preenchimento das planilhas por parte das licitantes deve observar todas as exigências previstas no Edital, bem como as respostas aos questionamentos realizados, sendo assim, opino pela **DESCLASSIFICAÇÃO** da empresa **TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELLI** no **Processo 070/2021, Pregão Presencial 016/2021.**

Sendo só para o momento, despeço-me elevando protestos de distinta consideração e apreço.

Atenciosamente,


RAFAEL OLAVO DE CARVALHO
Secretário Municipal de Fazenda, Administração, Planejamento,
Tecnologia e Comunicação Social



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Diante do acima exposto e da documentação acostada aos autos, **DOU PARCIAL PROVIMENTO** aos recursos interpostos pelas licitantes ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, MEGA CONSTRUTORA E SERVIÇOS EIRELI, PLANEJAR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS S.A, CONSERVO SERVIÇOS GERAIS LTDA e G F DA SILVA COMÉRCIO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, **PARA DECLARAR A DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI** deste processo licitatório.

Isto feito, determino o prosseguimento do certame.

Publique-se.

Sete Lagoas, 18 de outubro de 2.021.


ITAMAR COTA PIMENTEL
CONSULTOR DE LICITAÇÕES E COMPRAS

Apresentam e citam a tese de que as Empresas participantes do certame se insurgem contra a Empresa Toppus, quando na verdade elas se insurgiram também contra a participação da Empresa Arcolimp declarada vencedora do certame.

Deste modo, esta Unidade Técnica entende que não foi utilizado o mesmo critério que desclassificou a Empresa Toppus na análise de recursos apresentados contra a Empresa Arcolimp (os recursos não foram analisados no primeiro julgamento), contrariando o princípio de isonomia, basilar para o tratamento e análise de procedimentos licitatórios e de seus recursos administrativos.

A finalidade da licitação, conforme disposto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, está na observância ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a isonomia entre os licitantes, o que não se observa quando da desclassificação da Empresa Toppus e classificação da Empresa Arcolimp, vencedora do certame.

Fica, portanto, ratificada a análise inicial da CFEL, peça 23 do SGAP, emanada nos seguintes termos:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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 executável e a outra inexecutável.

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.
(Grifo nosso)

Há que se destacar a pequena diferença de valores finais entre a propostas da empresa licitante vencedora e a empresa desclassificada, que corrobora a falta do cumprimento do Princípio da Economicidade, conforme o relatório da CFEL. Verifica-se



que, se comparados, o montante da proposta da Empresa Arcolimp foi superior em apenas 0,01% ao da proposta da Empresa Toppus (diferença de R\$3.399,78 frente ao montante da proposta da Arcolimp no valor de R\$20.993.686,57).

Portanto, reiteramos que, como os primeiros recursos contra a Empresa Arcolimp não foram analisados de forma tempestiva, sendo analisados apenas os recursos contra a Empresa Toppus, não se verifica no certame, na análise dos pareceres dos recursos apresentados e apensos aos autos, o respeito ao princípio basilar de isonomia, de forma a garantir direitos e oportunidades iguais entre os licitantes, contrariando sobremaneira o disposto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, uma vez que foram analisados apenas os recursos contra a Empresa Toppus no primeiro momento, negligenciando os fatos apresentados nos recursos contra a Empresa Arcolimp. Conforme o art. 3º:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ainda que os pareceres de responsabilidade do Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras da PM de Sete Lagoas e do Sr. Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, sejam dotados de discricionariedade, os responsáveis não poderiam ter ignorado os argumentos dos recursos contra a Empresa Arcolimp, uma vez que, com a desclassificação da Empresa Toppus a decisão do certame recairia a favor da segunda colocada, justamente a Empresa Arcolimp. Nas Atas de julgamento do certame não se observa nenhum comentário sobre a resposta dos recursos contra a da Empresa Arcolimp. No entanto, a omissão dos responsáveis foi observada no recurso da Empresa GF (p. 05, arquivo 033.355 da peça 21), por exemplo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Lembramos que, tal motivação de recurso já foi protocolada por esta empresa no dia 23/08/2021, porém, conforme informação da comissão de licitações, não foi avaliada e/ou julgada, visto o primeiro julgamento ter se contido apenas na proposta e habilitação da empresa TOPPUS, antes detentora da melhor oferta no referido pregão.

Temos a considerar ainda que, apesar de não ser uma atribuição da Pregoeira analisar os recursos apresentados nos certames, sendo esta uma atribuição dada ao Consultor de Licitações do Município, conforme a legislação municipal mencionada, a saber, Portaria nº 2.457/11, ao não se manifestar sobre os recursos contra a Empresa Arcolimp (ausentes de resposta num primeiro momento) ou ainda, sobre os argumentos apresentados pelas Empresas representadas nas Atas do certame, a Sra. Adélia, pregoeira, endossou os pareceres do Consultor de Licitações e Secretário, concordando passivamente com a posição apresentada pelos responsáveis. A Lei Federal nº 8.666/93 no art. 51, §3º estipula que os agentes que compoem a Comissão de licitação respondem de forma solidária por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se expresssar posição divergente, devidamente fundamentada e expressa em ata de reunião, o que não ocorreu:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

(...)

§ 3º- Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

Neste sentido, esta Unidade Técnica entende que a Pregoeira, responsável pela condução do certame, também deve ser responsabilizada pela falta de análise dos recursos apresentados contra a Empresa Arcolimp e desclassificação da Empresa Toppus, que levaram a consagrar a Empresa Arcolimp como vencedora do certame, em detrimento ao Princípio da Economicidade.



Portanto, considerando que os defendentes não trouxeram aos autos argumentos e fatos de forma a sanar as irregularidades apontadas no exame inicial, esta Unidade Técnica opina pela **procedência** da denúncia, conforme análise inicial da CFEL e reexame dos fatos.

E, como responsáveis, apontam-se os Srs. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras da Prefeitura de Sete Lagoas e Rafael Olavo de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, pela desclassificação da Empresa Toppus, vencedora do certame, nos seus respectivos pareceres frente aos recursos apresentados, e ainda, por terem se omitido quanto aos recursos apresentados contra a Empresa Arcolimp, e ainda como responsável, a Sra. Adélia Figueiredo Carvalho, Pregoeira, responsável pela condução do certame e por ratificar a desclassificação da Empresa Toppus e omissão de avaliação dos recursos iniciais contra a Empresa Arcolimp (art. 51, §3º, da Lei Federal n. 8.666/93).

III. Conclusão

Diante do exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência da denúncia, podendo os responsáveis serem sancionados de acordo com o art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008 do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

2ª CFM/DCEM, em 19 de setembro de 2022.

Rodrigo Tinoco França Cassimiro
Analista de Controle Externo
TC-1472-6