



GOVERNO DO
ESTADO DO
TOCANTINS

SECRETARIA
DE ESTADO
DA SAÚDE

SES-TO

Proc.: _____
Fls nº 2102
Visto _____

LICITAÇÃO
PROCESSO
OBJETO

: Pregão Eletrônico nº. 174/2018
: 2018/30550/002470
: Serviço de produção e distribuição de alimentação e
nutrição hospitalar

SOLICITANTE
RECORRENTE

: Superintendência de Unidades Próprias
: LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA.

“DECISÃO”
Decisão Administrativa

I – RELATÓRIO:

Trata-se de análise de manifestação administrativa em procedimento licitatório apresentada pela empresa **LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA.**, questionando a decisão do Pregoeiro da **Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins**, que habilitou as empresas M.S. Gestão em Alimentos S/A, Oliveira & Cia Ltda – ME, e M L de Mattos Muller Eireli, para os quatro grupos descritos no Anexo I do edital do pregão em epígrafe.

A Manifestante apresentou petição, fls. 1869/1899, questionando, em suma, que as empresas declaradas vencedoras do certame apresentaram propostas inexequíveis, e com planilha de custo com erros de composição.

Em relação a empresa M.S. Gestão Alimentos S/A, vencedora do Grupo 1, aduz que esta apresentou proposta com as seguintes irregularidades: *BDI em desacordo com requisitos legais; Subdimensionamento de Gêneros Alimentícios; Não fez provisionamento de matérias primas alimentares essenciais para o cumprimento da previsão constante do Termo de Referência do Edital; Não dimensionamento de profissionais indispensáveis para o quadro funcional necessário para o desempenho dos serviços licitados; Não dimensionou o custo de alimentação de seus colaboradores; Vale transporte para nutricionista considerado erroneamente; Dimensionamento de materiais e equipamentos em duplicidade; Despesas sem fundamentação; Despesas sem discriminação; Majoração do efetivo de trabalhadores para cálculo de uniformes e equipamentos de proteção individual; Não houve provisão para realização dos planos de prevenção de riscos ambientais e plano de controle de saúde ocupacional – PPRA e PCMSO.*

Continuando os argumentos apresentados pela Manifestante, esta questiona a habilitação da empresa Oliveira & Cia Ltda, declarada vencedora dos Grupos 2 e 3, pelos seguintes fundamentos: *Erroneidades no custos da mão de obra – Nutricionistas, Cozinheiras, Auxiliares de cozinha, Copeiras, Auxiliar de Higienização, Encarregada; Não houve provisão para fornecimento de alimentação para os trabalhadores; Não houve provisão para realização dos planos de prevenção de riscos ambientais e plano de controle de saúde ocupacional; Subdimensionamento do quadro de mão de obra;*

SCL/DL/GNE





Subdimensionamento do quadro funcional de motoristas; Subdimensionamento de gêneros alimentícios.

Os questionamentos apresentados em face da habilitação da empresa M L de Mattos Muller Eireli, declarada vencedora do Grupo 4, são no seguinte sentido: *Dimensionamento menor do adicional de insalubridade; vale transporte; Adicional noturno indevido; Adicional de periculosidade indevido; Cálculo de incidências de encargos sociais errado; Alocação de mão de obra diferente do calculado; Não dimensionou todos os itens de equipamentos, ferramentas, utensílios de limpeza, utensílios de cozinha, materiais descartáveis, EPIs para os trabalhadores, itens de materiais, itens de materiais de acondicionamento – recipientes, itens de material dispensador; Subdimensionamento de GLP; Falta de provisionamento de despesas descritas no edital; Considerações indevida de ICMS; Consideração indevida de tributos federais; Redução de 25% no dimensionamento do quadro de mão de obra operacional; Não houve provisão para realização dos planos de prevenção de riscos ambientais e plano de controle de saúde ocupacional – PPRA e PCMSO.*

As empresas M.S. GESTÃO EM ALIMENTAÇÃO S/A (fls. 1916/1920), e OLIVEIRA E CIA LTDA ME (fls. 1934/1957), apresentaram suas contrarrazões, momento em que contestaram todos os pontos levantados pela Manifestante, protestando pelo total indeferimento das alegações.

É o necessário relatório.

II – DA TEMPESTIVIDADE

O Pregoeiro habilitou as empresas para os respectivos grupos em 21/08/2018, todavia, a Manifestante deixou de apresentar intenção de recurso nos termos do subitem 14.1 do Edital. Contudo, em 22/08/2018 esta apresentou a manifestação em análise. Observe que o protocolo da manifestação ocorreu no período previsto no item 14.4 para apresentação das razões recursais.

Observando o direito de petição garantido pela Constituição Federal no art. 5º, XXXIV, “a”, a manifestação apresentada pela empresa LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA será recebida e analisada.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Pelos fundamentos apresentados na manifestação chamamos a atenção para três princípios da licitação (art. 3º, *caput* da Lei nº 8.666/93), o da impessoalidade, da igualdade entre os licitantes e o da vinculação ao instrumento convocatório.





Quando à vinculação ao edital, este constitui a “lei interna da licitação” e, por isso, vincula aos seus termos tanto a Administração como os particulares. Para Di Pietro¹ “trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento”. É, no dizer de Hely Lopes², o “princípio básico de toda licitação”.

É necessário esclarecer que o pregoeiro deve observar o disposto no edital, que é o instrumento convocatório que normatiza o certame licitatório. Desta forma, buscamos o disposto no art. 3º *caput*, da Lei 8.666/93, que apresenta os princípios a serem observados no procedimento licitatório, portanto, o pregoeiro deverá ater ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Este tema de que os atos do pregoeiro têm plena vinculação ao Edital é pacificado, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Vejamos:

Sumário: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM APLICAÇÃO DE MULTA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES. PROVIMENTO NEGADO.

1. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41, *caput*, da Lei nº 8.666/1993).

2. Nega-se provimento ao recurso quando as alegações não são suficientes para desconstituir os fundamentos da deliberação recorrida. (TC-032.149/2008-2. Pedido de Reexame. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Ata nº 34/2010 – Plenário. Data da Sessão: 15/9/2010 – Ordinária)

A Manifestante pleiteia a desclassificação das empresas declaradas vencedoras no pregão eletrônico nº 174/2018, utilizando como fundamento o de que as tratadas empresas teriam apresentado propostas inexequíveis para a prestação dos serviços descritos nos grupos 1 a 4, anexo I do edital.

No presente caso, a licitação ocorre pela modalidade pregão eletrônico, desta forma, o preço é o que irá determinar a ordem de classificação das licitantes, sendo vencedora aquela que ofertar o menor custo para a Administração, observando o disposto no item 12.8³ do edital e art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93, que dispõe o seguinte:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

¹ DI PIETRO. Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 11a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

² JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8a ed. São Paulo: Dialética, 2000.

³ 12.8. Não se admitirá proposta que apresente valores simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços de mercado, exceto quando se referirem a produtos e instalações de propriedade da Licitante, para os quais ela renuncie à parcela ou à totalidade de remuneração.





(...)

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Para a desclassificação da proposta é necessário incorrer as seguintes situações:

- a) Desatendimento de item do edital no que concerne à proposta;
- b) Cotação de preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou aqueles estimados pela Administração;
- c) Cotação de preços irrisório, simbólico ou de valor igual a zero;
- d) Cotação de preços inexequível ou com base na oferta dos demais licitantes.

Conforme fundamentação apresentada pela Manifestante, as propostas das empresas são flagrantemente inexequíveis, vez que deixaram de considerar custos necessários para o fiel cumprimento do contratado a ser firmado com a Administração, e ainda, apontou imprecisões que recai em vício das planilhas de custos apresentadas.

De acordo com a Lei nº 10.520/2002 que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, precisamente no art. 4º, inciso XI, cabe ao pregoeiro examinar a proposta classificada em primeiro lugar, para então decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade.

Verificando a complexidade da composição dos custos para prestação dos serviços licitados, o Pregoeiro solicitou parecer técnico da Superintendência de Unidades Próprias, área técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência, para que esta manifestasse quanto aos documentos de qualificação técnica, bem como quanto aos valores constantes nas propostas e composição da planilha de custos.

Após realização de diligências, a Superintendência de Unidades Próprias lavrou os Despachos nº 187/2018/SES/SUP, fl. 1744, nº 190/2018/SES/SUP, fl. 1755, nº 193/2018/SES/SUP, fl. 1785, concluindo que as empresas M.S. Gestão em Alimentação S/A, Oliveira & Cia LTDA – ME, e ML de Mattos Muller Eireli, atenderam todas as exigências técnicas exigidas no instrumento convocatório, fazendo as seguintes observações:

"Não encontramos obstáculos que desqualificam a proposta, salvo melhor juízo. Importa-nos salientar da mesma forma, que





as quantidades disponibilizadas de insumos e profissionais são de inteira responsabilidade das licitantes, não cabendo pedidos de suplementação financeira por equívocos nas previsões de despesas, pois, todas as condições estão vinculadas ao ato convocatório, no qual estabelece as diretrizes e níveis de qualidade para a execução do objeto do contrato. Portanto, em havendo insuficiência em relação às previsões para a execução dos serviços, a empresa deverá supri-las de imediato para que a qualidade dos serviços se mantenha em níveis adequados”.

Pela apresentação da manifestação questionando a habilitação das empresas, verificando que o mérito trata de questionamentos quanto a composição e análise técnica da planilha de custo, os autos regressaram à Superintendência de Unidades Próprias, para que esta tomasse conhecimento e manifestasse no que entendesse pertinente.

Após minuciosa análise dos argumentos e fundamentos levantados, a Superintendência de Unidades Próprias lavrou o Despacho nº 208/2018/SES/SUP, fls. 2091/2095, se posicionando pelo seguinte:

Cabe-nos informar, que após analisarmos o recurso e as contrarrazões apresentadas, a manifestação e sua resposta, entendemos que parte das questões abordadas já foram solucionadas através de diversos despachos e subsequentes diligências encaminhadas às licitantes, e mesmo os pontos que interpretamos como pertinentes apontados pelo recurso e manifestação apresentados não merecem prosperar quanto ao mérito da solicitação de desclassificação das licitantes, pois erros pontuais no preenchimento de planilhas de custos não são motivo suficiente para desclassificação conforme afirma o Subitem 7.9 do Anexo I IN MPOG/SLTI Nº 05/2017, que traz o seguinte texto:

7.9. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

E Acórdãos do TCU que dispõem no mesmo sentido. Que são:

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão TCU nº 1.811/2014 – Plenário). A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. (Acórdão TCU nº 2.546/2015 – Plenário). Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de

SCL/DL/GNE





**GOVERNO DO
ESTADO DO
TOCANTINS**

**SECRETARIA
DE ESTADO
DA SAÚDE**

SES-TO
Proc.: _____
Fls nº _____
Visto _____

diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes. (Acórdão TCU nº 2873/2014 – Plenário).

(...)

No que se refere o mérito do solicitado pelos licitantes quando a desclassificação de empresas a nosso ver não merece prosperar, pois interpretamos que os pontos apontados como erros na planilha de custo não comprovam em definitivo sua inexecutabilidade, e apontamos como sanáveis através de diligências e respostas encaminhadas pelos licitantes. S.M.J.

Cabe-nos apontar que a empresa OLIVEIRA E CIA LTDA-ME, com efeito das disposições feitas em suas respostas encaminhou nova planilha de custos, fls. 1.960 a 2.087, a qual apresenta os ajustes necessários quanto aos questionamentos feitos. E nesse sentido temos que apontar que não encontramos obstáculos que desqualificam a proposta, S.M.J.

Importa-nos salientar da mesma forma, que as quantidades disponibilizadas de insumos e profissionais são de inteira responsabilidade das licitantes, não cabendo pedidos de suplementação financeira por equívocos nas previsões de despesas, pois, todas as condições estão vinculadas ao ato convocatório, no qual estabelece as diretrizes e níveis de qualidade para a execução do objeto do contrato. Portanto, em havendo insuficiência em relação às previsões para a execução dos serviços, a empresa deverá supri-las de imediato para que a qualidade dos serviços se mantenha em níveis adequados.

É importante enfatizar que a SES-TO realizou todas as diligências necessárias para que não houvesse questionamento quanto a análise das propostas das licitantes, inclusive para verificar a executabilidade das propostas apresentadas, oportunizando as empresas a prestarem esclarecimentos complementares, nos termos admitidos no item 21.3 do instrumento convocatório.

Pela ótica do mestre Jessé Torres, preço inexequível é aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou serviço. Para Marçal Justem Filho a questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que seja. O autor entende que o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou.

Diante das duas visões, entendemos que proposta inexequível é aquela que se demonstra inviável ou cujo valor sequer cobre os custos de produção ou execução e, principalmente, não pode ser mantido sem prejuízo para a qualidade e o perfeito cumprimento das obrigações contratuais assumidas.

Certo, portanto, é que a inexecutabilidade deve ser demonstrada, jamais suposta por mera comparação entre os preços dos demais concorrentes ou da estimativa. Pois, considerando que a estimativa de preços é realizada

SCL/DL/GNE





com empresas privadas, com possível interesse em participar do certame, pode ser que o orçamento da Administração esteja superestimado, o que fatalmente elevaria os preços das propostas de um modo geral.

A empresa manifestante defende a inexecuibilidade das propostas apresentadas pelas primeiras colocadas, todavia deixou de apontar de forma detalhada e esclarecedora os pontos de inexecução.

O Tribunal de Contas da União já emitiu julgamos sobre o tema, vejamos:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO.

1. Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).

2. A desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados (Acórdãos 2.528/2012 e 1.092/2013, ambos do Plenário). (Acórdão nº 3092/2014 - TCU - Plenário. TC 020.363/2014-1).

"A conciliação do dispositivo no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/1993 com o inciso X do art. 40 da mesma lei, para serviços outros que não os de engenharia, tratados nos §§ 1º e 2º do art. 48 da Lei 8.666/1993, impõe que a Administração não fixe limites mínimos absolutos de aceitabilidade de preços unitários, mas que faculte aos licitantes a oportunidade de justificar situação peculiar que lhes permita ofertar preços aparentemente inexequíveis ou de questionar os valores orçados pela Administração. 2. Verificado não houve prejuízo ao interesse público, dado o amplo caráter competitivo do certame, não se justifica a anulação da licitação se a autora da representação eximiu-se de demonstrar a exequibilidade de sua proposta." (Acórdão nº 363/2007, Plenário, rel Min. Benjamin Zymler)

"A propósito do procedimento, ora anunciado, parece-me imperioso frisar, de início, que, nos termos legalmente estabelecidos, é prevista a desclassificação de proposta na licitação que tenham valor global superior ao limite estabelecido ou que apresentem preços manifestamente inexequíveis, significando dizer que, uma vez submetidos ao critério estabelecido no § 1º anteriormente transcrito, os preços que se situem em inexequíveis, deverão, necessariamente, ser objeto de demonstração de viabilidade pela empresa que os ofertou, sob pena de, não logrando êxito nessa comprovação,

SCL/DL/GNE





ter desclassificada sua proposta." (Acórdão nº 1.470/2005, Plenário, rel Min. Ubiratan Aguiar)

"A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecuibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

(...) Mencionou ainda outras deliberações do Tribunal no sentido de que "a desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados". (Acórdão 3092/2014-Plenário, TC 020.363/2014-1, relator Ministro Bruno Dantas, 12.11.2014).
(Grifo nosso)

Desta forma, considerando que as empresas questionadas apresentaram propostas acompanhadas de planilhas de custo, de terem prestado os esclarecimentos suscitados pela SES-TO, tendo a área técnica manifestado pela classificação das referidas empresas, entendemos que estas atenderam a integralidade do que foi exigido no instrumento convocatório, não restando evidenciado pontos de inexecução dos futuros contratos a serem firmados.

IV – DECISÃO

Por todo o exposto, DECIDO:

- a) **RECEBER** e conhecer a Manifestação apresentada pela empresa **LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA.**, observando o direito de petição garantido pela Constituição Federal no art. 5º, XXXIV, "a", para:
- b) **JULGAR IMPROCEDENTE**, com base no Edital do Pregão Eletrônico nº 174/2018, item 13.7, letra "r", bem como nos artigos 41 c/c 3º "caput" da Lei 8.666/93, para manter a **HABILITAÇÃO** das empresas **M.S. GESTÃO EM ALIMENTOS S/A, OLIVEIRA & CIA LTDA – ME**, e **ML DE MATTOS MULLER EIRELI**, para os grupos descritos no Anexo I do edital do pregão em epígrafe;

É a decisão que submeto a Autoridade Superior, precedida de parecer Jurídico.





**GOVERNO DO
ESTADO DO
TOCANTINS**

**SECRETARIA
DE ESTADO
DA SAÚDE**

SES-TO
Proc.: _____
Fls nº 2106
Visto _____

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, em Palmas, aos 30 dias do mês de agosto de 2018.

Thiago Borges Silva

THIAGO BORGES SILVA
Pregoeiro

Patrícia Pereira da Silva

PATRICIA PEREIRA DA SILVA
Gerente de Normatização e Editais

KÁSSIA DIVINA PINHEIRO BARBOSA KOELLN
Superintendente da Central de Licitação

Kássia Divina Pinheiro Barbosa Koelln

SCL/DL/GNE



Praça dos Girassóis s/n, Plano Diretor Sul, Centro, Palmas-TO - CEP: 77015-007
Tel: + 55 63 3218-1700 www.saude.to.gov.br

