# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 499768/22 |
| ASSUNTO: | RECURSO DE AGRAVO |
| ENTIDADE: | MUNICIPIO DE ITAIPULANDIA |
| INTERESSADO: | DENISE DEISE ANDRIGHETTI, ELIZIANE FISCHER, GIOVANE CASSEMIRO DA SILVA, MUNICIPIO DE ITAIPULANDIA, ORCALI SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA |
| PROCURADOR: | ANA PAULA DOS SANTOS, ANDRE SPIES, CIRO ALMEIDA DE SOUZA, DOUGLAS DANILLO BARRETO DA SILVA, KARIN VON KNOBLAUCH, LUÍS GUSTAVO FERREIRA RIBEIRO LOPES, SANDRO DA SILVA, THAIS FERNANDA MARIANO DE PAIVA |
| RELATOR: | CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES |

**ACÓRDÃO Nº 1726/22 - Tribunal Pleno**

Recurso de Agravo – Representação da Lei 8.666/93 – Alteração de planilha de custos sem a demonstração da devida fundamentação e em aparente jogo de planilha – Ofensa aos princípios da vinculação ao edital e da isonomia – Monocraticamente deferida cautelar suspendendo o certame – Homologação da cautelar.

## 1. RELATÓRIO

A Empresa 'ORCALI SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA' formalizou Representação da Lei 8.666/93 em desfavor do Município de Itaipulândia, em razão de supostas impropriedades perpetradas em sede da Concorrência Pública 01/2022[1]. Aduz a Pleiteante que a vencedora do certame (Empresa 'COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA') deveria ser desclassificada, uma vez que sua proposta é inexequível, apontando que:

(i) De acordo com o Edital da licitação, a existência de erros na proposta (inclusive da planilha de custos) deve acarretar a imediata desclassificação da respectiva empresa, uma vez expressamente prevista a impossibilidade de realização de correções. Dessa forma, não poderia o Município ter proporcionado a realização de alterações na proposta original;
(ii) A previsão do 'Adicional Intrajornada' para alguns colaboradores se deu em montante insuficiente, que não cobre a supressão do intervalo para alimentação;

[1] Edital: **Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e asseio com o fornecimento de materiais de consumo, insumos e equipamentos, serviços de copeiragem, vigia, recepção, ajudante de manutenção, eletricista, motorista, operador de britador, oficial profissional, assistente administrativo e demais funções, em regime de empreitada por preço global, atendendo as necessidades da Administração Municipal.**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH

(iii) Na planilha corrigida houve a supressão de custos sem apresentação de qualquer esclarecimento;
(iv) Ausência de provisionamento para a realização de exames médicos admissionais;
(v) Ausência de provisionamento para os "*Custos de garantia do contrato e seguro de responsabilidade civil*";
(vi) Ausência de provisionamento para reflexo de Adicional Noturno sobre Descanso Semanal Remunerado;
(vii) Previsão equivocada da remuneração mínima para as atribuições de 'Ajudante de Manutenção' e de 'Operador de Britagem';
(viii) Ausência de provisionamento para 'café da manhã', 'contribuição sindical' e 'cesta básica' para as atribuições de 'Ajudante de Manutenção' e 'Operador de Britagem';
(ix) Ausência de provisionamento de 'seguro de vida' e 'contribuição patronal' paras atribuições de 'Eletricista', 'Soldador', 'Oficial Pintor' e 'Oficial Manutenção Predial';
(x) Previsão equivocada da remuneração mínima para as atribuições de 'Motorista Iluminação Pública' e de 'Motorista 3/4'.

Conclusivamente, após relatar os fundamentos de fato e de direito, apresentou pedido nos seguintes termos:

> Diante do exposto, a Representante pugna a Vossas Excelências o recebimento da representação e dos documentos que a instruem, para o fim de:
> a) Liminarmente, determinar a **sustação do processo licitatório Concorrência Pública nº 01/2022 – Processo Licitatório n. 55/2022**, com a comunicação da decisão à Autoridade Competente pelo meio mais expedito; e,
> b) Ao final, julgar procedente esta representação, para o fim de **declarar ilegalidade no julgamento da Concorrência Pública nº 01/2022, para o fim de declarar a desclassificação da proposta da empresa COSTA OESTE**, por ofensa ao edital e aos princípios e dispositivos legais citados.

Em análise inaugural contida no Despacho 596/22-GCFAMG (Peça 18): conheci parcialmente a Representação (deixando de receber os itens 'i' e 'iii' acima expostos, por ausência de comprovação de possíveis impropriedades) e determinei a intimação dos Srs. Denise Deise Andrighetti, Eliziane Fischer e Giovanne Cassemiro da Silva (membros da Comissão de Licitação e responsáveis pelo exame das propostas) para apresentação de manifestação prévia.

Os membros da Comissão de Licitação (na Peça 28) trouxeram as informações solicitadas, em especial buscando afastar a imputação de ilegalidade nos atos praticados e de eventual inexequibilidade da proposta declarada vencedora da empresa Costa Oeste. Entendem os agentes públicos que não restou ferido os princípios da isonomia e da vinculação ao edital. Citam precedente desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH

Ressaltam, inicialmente, que o princípio da vinculação ao instrumento convocatário dever ser relativizado, face ao princípio da busca da proposta mais vantajosa, apresentam suas ponderações de fato e de direito que dariam sustentação à legalidade dos atos praticados e à improcedência da Representação.

A Municipalidade veio aos autos (Peças 20/31) reafirmando os mesmos argumentos apresentados pelos servidores e membros da Comissão de Licitação. Por amor à brevidade transcrevo resumidamente ambas as manifestações:

- 'Adicional Intrajornada' pode ser dispensado quando possibilitado que os colaboradores realizem suas refeições no local de trabalho;
- A vencedora do certame possui estrutura para realização de exames médicos admissionais, prevendo os respectivos gastos em 'custos indiretos';
- "*Em relação a ausência de provisionamento de valores a titulo de garantia do contrato e seguro de responsabilidade civil, tais despesas estão devidamente contabilizadas nos custos administrativos, devidamente prevista no modulo 6, submódulo 6-A da planilha de custos e formação de preços*";
- Para os colaboradores que cumprem jornada 12x36 "*não é mais devido qualquer pagamento extra relativo ao descanso semanal remunerado ou em feriado, bem como ao trabalho em feriado e à prorrogação do trabalho noturno. Todos os valores que anteriormente incidiam a esses títulos são agora considerados abrangidos pela remuneração mensal do empregado*";
- Os benefícios indicados pela Proponente (itens vii e viii) estão equivocados, uma vez que relativos a trabalhadores lotados em obras, o que não é o caso. Devem ser aplicadas normas tocantes ao Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Paraná (SEAC);
- "*Quanto ao provisionamento de seguro de vida, a empresa Costa Oeste vencedora do certame com a melhor proposta, sustenta que provisionou a referida rubrica aos custos administrativos e operacionais, devidamente suportado pela empresa*"; e
- "*em relação aos salários dos postos de motorista de iluminação publica e motorista ¾, a que ponderar que tratando-se de categoria diferenciada deve ser utilizada a CCT especifica firmada entre a FETROPAR e SEAC, registro MTE/PR 0003365/2021 de modo que, levando em consideração a presente convenção empregada pela empresa vencedora, o salario normativo é de R$1.977,46 para 220 h, e considerando a jornada semanal de 200h o salário base será de R$1.797,69 rubrica esta devidamente prevista na planilha de* ***composição de custos***".

Por meio do Acórdão 628/22-GCFAMG (Peça 32), em juízo de cognição sumária, indeferi o pedido de urgência, em face das manifestações preliminares, por entender, na oportunidade que foi devidamente demonstrada, nesta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH

fase, o exame da exequibilidade, inexistindo a 'aparência do bom direito' e o 'perigo de dano'. Ressaltei, ainda, eventual atenção pelo poder público municipal de pedidos de recomposição de custos deve ser enfrentada mediante a imposição ao respectivo licitante de submissão à consumação do prejuízo.

Com efeito, o mencionado despacho denegatório do pedido cautelar fundamentou-se, principalmente, na questão da inexistência de risco ou de dano, nesta fase sumária, sob o enfoque da exequibilidade da proposta declarada vencedora, conjugada com as informações preliminares trazidas ao protocolado.

Contra tal decisum monocrático, a Empresa ORCALI interpôs o recurso de agravo ora em exame, com base nos seguintes argumentos (dentre outros fatos e fundamentos que serão tratados ao longo desta decisão):

- Desde o iniciar do certame pela administração, tem-se que o Edital deixou transparente aos licitantes o entendimento de que **o intervalo para descanso dos trabalhadores com carga horária 12x36 horas seria integralmente** indenizado.
- o edital previu que o intervalo para descanso seria integralmente indenizado, enquanto a proposta da empresa COSTA OESTE previu que os trabalhadores com tal carga horária devem usufruir tal intervalo, em total contraposição aos pontos delineados pelo próprio instrumento convocatório e o que foi, literalmente, "validado" pela Comissão de Licitação, ao habilitar a proposta apresentada, em claríssima ofensa ao **princípio da isonomia entre os licitantes**, que deve, sobretudo, nortear o agir da Comissão de Licitação.
- assim, exsurgem-se lógicas duas conclusões alternativas ao imbróglio: **(i)** caso entenda-se escorreito o entendimento, nesse momento, pela **concessão de intervalo aos trabalhadores** com labor em escala 12x36 horas, **resta maculado o Edital** de Concorrência Pública n. 001/2022 **– que expressamente exige o provisionamento da rubrica "Adicional Intrajornada**" –, tornando necessária a anulação do certame; ou, **(ii)** caso privilegie-se os termos editalícios e confira-se entendimento à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, imperiosa a desclassificação da proposta apresentada pela licitante COSTA OESTE, ante a sua manifesta inexequibilidade.
- Demais disso, em segundo plano, ao acata o entendimento, no **tocante aos exames admissional/demissional** e periódicos, de que "iv) A vencedora do certame **possui estrutura para realização de exames médicos** admissionais, prevendo os respectivos gastos em 'custos indiretos';", **tem-se que a d. Comissão procedeu a um julgamento subjetivo da planilha de custos, o que é vedado, consoante é exigido pelo art. 3º, da LLCA**, que assim dispõe:
- Veja-se no caso tratado que não foi comprovada a "estrutura", pela licitante "vencedora", para a realização dos mencionados exames. Até porque o que se exigiu na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH

> licitação não foi a demonstração da estrutura para tanto, mas sim o provisionamento (estimativa de gastos) para que tal seja realizado, o que não foi feito pela COSTA OESTE.

Por meio do Despacho 720/2019 (Peça 06), exerci juízo de retratação e deferi a medida cautelar requerida pela Empresa ORCALI, com a seguinte fundamentação:

Nos termos do § 2°, do art. 75, da LC/PR 113/05[2], exerço juízo de retratação e revejo meu posicionamento preliminar, exposto no Despacho 628/22-GCFAMG, com a finalidade de conceder o pedido de cautelar suspensão do procedimento licitatório e, eventualmente, do respectivo contrato (se eventualmente já celebrado), no estado em que se encontrar.

Em caráter preambular, servindo-me dos precedentes desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União mencionados pelos próprios Representados (Acórdãos 1811/14 e 2546/16 do TCU), observo que reconhecem que erro no preenchimento da planilha não constitui motivo para a desclassificação da proposta, quando a *planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço* e sem alteração no valor global proposto. Na mesma senda a decisão desta Corte de Contas através do Acórdão 423/22.

As razões de recurso demonstram, em juízo preliminar, a violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital, bem como que para a manutenção do valor global proposto pela empresa COSTA OESTE, na tentativa de suprimir eventuais erros da respectiva planilha, ocorreu supressão de valores em flagrante jogo de planilha.

Importante, também, como pressuposto desta decisão, que se trata de licitação sob a modalidade Pregão, caso em que todas as propostas e interessados se baseiam em itens cotados individualmente e se assentam nas planilhas apresentadas, cujas correções e supressões ferem o princípio da competitividade e isonomia, decorrentes da vinculação às regras editalícias. Este entendimento atende também ao princípio da razoabilidade, como afirmado pela decisão do Eg. Tribunal de Contas da União, transcrito no recurso de agravo, "(...) *se firmou no sentido de estabelecer a possibilidade de aproveitamento das propostas com erros materiais sanáveis e irrelevantes em suas respectivas planilhas de custo e de formação de preços, que não prejudiquem o teor das ofertas, em homenagem ao princípio da razoabilidade* (...)".

Em juízo de cognição sumária, entendo, em retratação, que estão presentes os requisitos do da aparência do bom direito, em primeiro argumento, a violação aos princípios acima mencionados e possível afronta aos itens 13.8, 13.9, 13.11 e 14.5.5. do edital da licitação.

---

[2] Art. 75. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito, apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal.
(...)
§ 2º Por ocasião do exame de admissibilidade, o Relator poderá exercer o juízo de retratação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH

Nem a alegada relativização do excesso de formalismo, em face de outros princípios constitucionais, nesta fase de avaliação sumária, afasta a possível manipulação dos preços objeto da planilha impugnada, mesmo mantendo o valor global da licitação, caracterizando não apenas o erro e falhas na composição dos custos planilhados, mas alterações de itens unitários para, eventualmente, não ultrapassar o valor global.

Com efeito, após solicitação da Comissão de Licitação, a proposta impugnada, mesmo mantendo o valor global proposto inicialmente, promoveu um *jogo de planilha*, com supressões de itens unitários e outras distribuições na planilha, alterando o quadro fático e alguns componentes individuais, como por exemplo:

- Em decisão no recurso administrativo a Comissão de Licitação, ao considerar sanada a omissão no item relativo ao *adicional intrajornada,* fundamentou no fato de que ocorreu o respectivo saneamento, onde *não houve majoração do preço inicial apresentado, muito pelo contrário, houve uma redução desse valor*, cuja redução importou em R$ 3,60 no valor total.
- Inegável que na composição da remuneração, na tabela de referência, consta o item "G" como *adicional intrajornada*. Em espelho da proposta impugnada, não consta nenhum item sobre esse adicional.
- Foi apontado no pedido inicial que a provisão na nova planilha, provisionando um valor muito inferior ao custo de referência, agora sob a rubrica de *substituto intrajornada*.
- Na alteração da planilha, os valores provisionados como "outros" para vários postos e funções constantes da planilha inicial e impugnada, esse valor inicial (R$ 79,28 na composição da remuneração desses colaboradores) foi simplesmente suprimido.

Estas alterações, promovidas a pretexto de sanar eventual erro material, por si só, já justificam a concessão da cautelar, face eventual jogo de planilha para acomodar o valor global – independente do mérito dessa omissão (adicional intrajornada) – com supressão imotivada de outro item, podendo comprometer a exequibilidade da proposta, merecendo a análise de toda a nova composição da planilha, em relação ao mérito, incluindo outros itens objeto da impugnação administrativa e no presente protocolado.

Reforça, ainda, esse argumento, a aparência desse jogo de planilha. Com efeito, a referência de custo para esse item seria de R$ 200,46. Na planilha "retificada" houve a inclusão deste item no valor de R$ 75,07. Para compensar essa diferença, seja para possivelmente não alterar o valor global, houve a supressão imotivada de item inicialmente cotado na composição do custo da remuneração, denominada "outros" no valor de R$ 79,28.

No despacho recorrido, fundamentei no fato que o 'Adicional Intrajornada' pode ser dispensado quando possibilitado que os colaboradores realizem suas refeições no local de trabalho.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH

Revejo esse posicionamento na medida em que tal condicionante (possiblidade de realização de refeições no local de trabalho) não consta como critério efetivo como excludente deste provisionamento nos custos planilhados, muito pelo contrário, foi reafirmado pela Comissão de Licitação sobre a necessidade desse item na composição do custo, ou seja, surgindo outra possibilidade, não prevista na regra do certame, após o pedido de esclarecimento e correção da proposta. É o que consta de e-mail encaminhado pela Comissão de Licitação, ao solicitar que *seja incluída nas planilhas de cargos 12x36 a rubrica a título de adicional de intrajornada. Vale lembrar que o valor final não pode ser alterada.*

Na prática, houve a reafirmação dessa exigência. A possibilidade de tal item ser alternativo, face a possibilidade de que os colaboradores usufruírem o respectivo intervalo, além de não constar do edital, foi pela primeira vez aventada, segundo a representante e confirmada pelos documentos anexados, apenas nesse protocolado.

Nítida a violação ao princípio da isonomia, na medida em que tal opção ou condicionante não prevista no edital (violando, por isso, o princípio da vinculação ao edital), não foi oportunizada a todos os interessados.

Esta alteração e as medidas adotadas, em sua plausível ilegalidade, geram também a possível a procedência das alegações da Representante e aqui Agravante, em relação à insuficiência e à inexequibilidade dos valores alterados, em relação ao efetivo custo de tal verba, merecendo, também, um estudo detalhado quando da apreciação do mérito da presente Representação.

Embora a cautelar seja deferida com base nesses argumentos, em apreciação sumária, vale ressaltar que os demais itens apontados como irregulares, são objeto da apreciação do mérito, em cada item da proposta impugnada.

Em relação ao dano a ser tutelado em caráter cautelar, infere-se não só os danos materiais potencialmente impostos ao erário municipal, com geração de passivos trabalhistas, mas, principalmente pela proteção dos demais interessados que tiveram violados as garantias da isonomia, com o risco de inutilidade da eventual decisão de mérito, sendo, pela própria natureza de difícil ou irreparável lesão a direito.

## 2. VOTO

Considerando o disposto no § 1°, do art. 282, do RITCE/PR, encaminho ao Plenário desta Corte o contido no Despacho 720/22-GCFAMG para homologação, entendendo que a deliberação monocrática deve ser ratificada pelo Órgão Colegiado.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I. homologar o Despacho 720/22-GCFAMG, mantendo a cautelar por meio da qual foi determinada a suspensão da Concorrência Pública 01/2022 do Município de Itaipulândia.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. homologar o Despacho 720/22-GCFAMG, mantendo a cautelar por meio da qual foi determinada a suspensão da Concorrência Pública 01/2022 do Município de Itaipulândia.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 31 de agosto de 2022 – Sessão nº 24.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR F1EP.4ZLA.W5AQ.CBNH