



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 610301/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMBÉ
INTERESSADO: CONRADO ANGELO SCHELLER, DINAMUS SERVIÇOS DE
SEGURANÇA PRIVADA LTDA, JOANNA ELISA CEBULSKI
KUBACKI, MUNICÍPIO DE CAMBÉ, PAULO HUMBERTO PIZAIA
NETO
ADVOGADO /
PROCURADOR WILLIAN DA SILVA SEGUNDA MATTJE
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1359/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 51/2023. Contratação de serviços continuados de vigilância armada com fornecimento de postos de trabalho, com atendimento de unidades educacionais da rede pública. Município de Cambé. Alegadas irregularidades não confirmadas. Pareceres técnicos uniformes pela improcedência. Voto pela improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido cautelar, encaminhada por DINAMUS SERVIÇOS E SEGURANÇA PRIVADA LTDA., em virtude de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 51/2023 do Município de Cambé, que tem por objeto a “contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços continuados de VIGILÂNCIA ARMADA com fornecimento de postos de trabalho de 44 horas semanais, para atendimento de unidades educacionais da rede pública municipal de ensino do município de Cambé, dentro dos limites dos imóveis vigiados, compreendendo, além da mão de obra, o fornecimento de uniformes e EPI’S, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra durante todo o período de vigência contratual”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A abertura do certame ocorreu em 14/08/2023, pelo valor máximo de R\$ 4.524.241,92 (quatro milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, duzentos e quarenta e um reais e noventa e dois centavos).

Relatou o representante que foi desclassificado do certame com base nos seguintes erros no preenchimento da planilha:

- Em 22/08/2023, às 14:30:48 horas, o ilustre Pregoeiro enviou uma mensagem eletrônica à Representante, realçando que a planilha de custos e formação dos preços deveria conter memorial de cálculo em todos os itens que a compõem. Além disso, ressaltou a necessidade de verificar os valores apresentados no módulo 2.2. Vale mencionar que faltaram os seguintes documentos: i) a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) utilizada, conforme o item 04 do anexo 05; ii) a comprovação do Índice de Frequência Previdenciária (RAT) ajustado e o FapWEB, conforme o item 08 do anexo 05; iii) e a declaração do regime tributário, conforme o item 16 do anexo 05. Foi concedido um prazo de 30 minutos, com possibilidade de prorrogação por mais 30 minutos, caso solicitado pelo licitante, para anexar esses documentos ao sistema;
- Em 24/05/23, às 09:00:50 horas, foi emitido um novo relatório com observações referentes aos erros identificados na planilha: 1) No MODULO 01, item "C" ADICIONAL DE HORAS EXTRAS 2) No MODULO 02, QUADRO 2.3 item C; D e E – auxílio Saúde; Auxílio Funeral e Seguro de vida em Grupo e deixou de apresentar a metodologia utilizada ONDE O VALOR APRESENTADO NÃO corresponde ao valor total do quadro 2.3 – benefícios mensais e diários. 3) No MODULO 03 – deixou de apresentar a metodologia de cálculo utilizada, estando em desacordo com o anexo 05, item 15, subitem b.1; 4) No MODULO 06 - além das alíquotas de 3,51% e 0,76 para confins e pis respectivamente não correspondem as alíquotas praticadas pelo regime de tributação não acumulativo – lucro real.
- Em 25/08/2023 às 14:00 horas, apresentou um relatório do Departamento de Controle e Fiscalização Contratos, solicitando a Representante a apresentação de relatório complementar da Receita Federal e a documentação escriturada digitalmente para comprovar as alíquotas praticadas. Nesse relatório, foi alegado que a Representante omitiu as despesas relacionadas ao auxílio saúde e ao auxílio funeral, embora esses valores já tivessem sido comprovados na planilha anteriormente apresentada em 22/08/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Outra alegação que fundamentou a desclassificação da Representante refere-se à ausência de apresentação de metodologia de cálculo utilizada para os custos de formação dos preços.
- Foi observado que o quadro "RESUMO MÓDULO 2," que apresenta os valores resumidos, continha uma divergência em relação ao valor total contingenciado descrito no "MÓDULO 2." Essa divergência representou uma diferença de R\$ 21,72 (vinte e um reais e setenta e dois centavos).
- Por último, a Representante apresentou declaração na qual o regime tributário adotado foi declarado como Lucro Real, no entanto, os valores apresentados para as alíquotas de PIS e COFINS seriam compatíveis com o regime de Lucro Presumido, não com o Lucro Real. Nesse aspecto, a Representante seguiu as orientações referente ao PIS e COFINS em contratações de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.
- Em 25/08/2023, às 14:02:00 horas, o Pregoeiro determinou o seguinte: "Portanto, levando em consideração a declaração de enquadramento no regime tributário de lucro real, a divergência na alíquota apresentada, a solicitação não atendida de apresentação de um relatório da Receita Federal para fins de aferição e o fato de que a ausência de comprovação da alíquota afeta substancialmente a proposta e a declaração apresentada. Além disso, dada a oportunidade para correção que não foi aproveitada e a falta de apresentação de documentos capazes de esclarecer as dúvidas, a oportunidade está preclusa."
- Em 25/08/2023, às 14:02:25 horas, a análise foi concluída com a declaração de que a empresa Representante não cumpre as especificações técnicas estipuladas no Termo de Referência e no Edital, resultando, portanto, na sua desclassificação com base nas alíneas "b" e "e" do item 10.10 do edital.

Nesse cenário, sustentou que “o próprio edital estipula que a planilha pode ser ajustada, desde que o valor apresentado seja o mesmo que determina a classificação das empresas. Portanto, a planilha em si não deveria ser um motivo para a inabilitação”.

Sobre o regime tributário adotado pela empresa, alegou que o edital “concede ao Pregoeiro ou à autoridade competente a prerrogativa de realizar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo. No entanto, parece que não houve tal diligência apesar da declaração fornecida pelo contador e sócio da empresa sobre o regime e a alíquota do PIS e COFINS”.

Diante disso, formulou os seguintes pedidos:

- a) O deferimento da cautelar para suspender certame licitatório do edital do Pregão Eletrônico nº 51/2023 até ulterior julgamento de mérito por esse Egrégio Tribunal de Contas, conforme fundamento supra;
- b) O recebimento da presente representação, com a consequente citação/intimação do Representado, dentro do prazo legal, para que apresente defesa, e que, seja intimado o digno representante do Ministério Público de Contas;
- c) Seja confirmada a liminar e no mérito seja anulada o ato de desclassificação do Representante do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 51/2023 e todos os demais atos posteriores, devendo ser concedido novo prazo razoável para que a Representante encaminhe nova planilha de custo de formação de preço devidamente corrigida, bem como, demais documentos necessários para sua habilitação;
- d) Sejam as futuras intimações realizadas exclusivamente em nome do procurador Willian da Silva Segundo Mattje, OAB/PR 91.721, sob pena de nulidade;

Por meio do Despacho nº 1282/23-GCILB (peça nº 26), recebi o expediente sem a concessão da medida cautelar pleiteada na inicial. Na mesma oportunidade determinei a citação dos representados, que apresentaram defesa conjunta à peça nº 46.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 1345/24 (peça nº 49), e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 290/24-4PC (peça nº 50), opinaram pela improcedência da Representação.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos verifico que assiste razão à unidade técnica e ao órgão ministerial, cabendo a improcedência do feito, uma vez que não se confirmaram as irregularidades aventadas na petição inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consta na documentação acostada aos autos que a representante DINAMUS SERVIÇOS E SEGURANÇA PRIVADA LTDA foi a terceira colocada no Pregão Eletrônico nº 51/2023 do Município de Cambé, sendo chamada a apresentar documentos de habilitação após a desclassificação das duas primeiras colocadas.

Ocorre, todavia, que a representante não conseguiu cumprir o edital, deixando de apresentar a totalidade dos documentos solicitados. Vale dizer que a Pregoeira franqueou, em duas oportunidades com prazo razoável, a correção da planilha de custos e documentação, porém a empresa DINAMUS não conseguiu atender às especificações técnicas do termo de referência e do edital, sendo então desclassificada.

A condução do certame mostrou-se regular, com medidas adequadas e suficientes por parte da Pregoeira, que respeitou o edital e a legislação aplicável ao oportunizar duas diligências à representante.

Sobre a regularidade do certame e dos atos da pregoeira, transcrevo abaixo a fundamentação técnica apresentada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 49), a qual adoto como razões de decidir:

[...] Conforme pode ser observado à peça 48, em que consta o Termo de Homologação do Pregão Eletrônico nº 51/2023, incluindo todas as etapas da sessão pública aberta na data de 14/08/2023, houve a apresentação de propostas por 15 (quinze) empresas interessadas e após a desclassificação, em 16/08/2023, da primeira colocada no certame – PRIMEIRA AÇÃO VIGILÂNCIA E SEGURANÇA – e a inabilitação, em 21/08/2023, da empresa MINOTAURO SERVIÇOS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA., foi analisada a proposta da empresa DINAMUS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA LTDA., representante nos presentes autos e que ficou na terceira colocação do procedimento licitatório.

Na data de 22/08/2023, consta no *chat* da sessão pública do pregão (peça 48), que foi solicitado à empresa DINAMUS a correção da planilha de custos e formação de preços, para apresentar memória de cálculo em todos os itens que a compõem, além da verificação dos valores apresentados para o módulo 2.2. Ainda, foi solicitada a apresentação da CCT utilizada, conforme item 4 do Anexo 5; comprovação de RAT ajustado e FapWEB, conforme item 8 do Anexo 5 e Declaração de Regime Tributário, conforme item 16 do Anexo 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recebidos os documentos solicitados, estes foram encaminhados ao Departamento de Controle e Fiscalização de Contratos para análise, o qual verificou que ainda havia impropriedades:

“1) No MÓDULO 01 (Quadro Composição da Remuneração), item C (Adicional de Hora Extras); no MÓDULO 02 - QUADRO 2.3 (Benefícios Anuais, Mensais e Diários), itens C (Auxílio Saúde), D (Auxílio Funeral) e E (Seguro de Vida em Grupo); e no MÓDULO 03 (Quadro provisão para Rescisões), deixou de apresentar a metodologia de cálculo utilizada, estando em desacordo com o anexo 05, item 15, subitem b.1;

2) No Módulo 02 (Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários) Quadro Resumo do Módulo 02 item 2.3 (Benefícios Mensais e Diários), deixou de apresentar a metodologia utilizada, onde o valor apresentado não corresponde ao valor total do quadro 2.3 – Benefícios Mensais e Diários;

3) No Módulo 06 (Custos Indiretos, Tributos e Lucros), a licitante utilizou uma alíquota de 3,51% e 0,76% para a Cofins e o PIS, respectivamente, sendo as alíquotas diversas das praticadas pelo regime de tributação não-cumulativo - Lucro Real. Sendo assim, solicitamos relatório complementar, emitido pela Receita Federal e escriturado digitalmente, a fim de comprovação das alíquotas praticadas.”

Em razão da existência de pontos que necessitavam ser corrigidos na planilha de custos sem que houvesse majoração do preço, foi oportunizado o prazo de 2 (duas) horas para que a licitante encaminhasse a planilha corrigida, via anexo no sistema, sendo que o não atendimento poderia ocasionar a sua desclassificação.

Apresentados os documentos, o Departamento de Controle e Fiscalização de Contratos verificou que não houve o devido saneamento dos erros e apresentação da documentação solicitada, conforme transcrição a seguir:

“1) A licitante omitiu valores referentes ao item 2.3 – Benefícios Mensais e Diários – subitem C e D – Auxílio Saúde e Auxílio Funeral, respectivamente, sendo que os mesmos possuem previsão na Convenção Coletiva de Trabalho utilizada;

2) Ainda sobre o no Módulo 02 - Quadro 2.3 - Benefícios Anuais, Mensais e Diários, E – Seguro de Vida em Grupo e Módulo 04 – Ausências Legais a empresa deixou de apresentar a metodologia de cálculo utilizada, estando em desacordo com o anexo 05 - Considerações às Planilhas de Custos e Formação de Preços, item 15, subitem b.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3) A empresa no quadro resumo do Módulo 02, item 2.1 – Contingenciamento, apresentou valor divergente do valor total de contingenciamento.

4) No que se refere ao Módulo 06 - Custos Indiretos, Tributos e Lucros a licitante após diligência, utilizou uma alíquota de 3% e 0,65% para a Cofins e o Pis, respectivamente, sendo essas praticadas pelo Regime Cumulativo - Lucro Presumido e previamente havia apresentado uma declaração onde o regime tributário adotado refere-se ao Lucro Real.

Portanto, considerando a declaração de enquadramento no regime tributário de lucro real, a divergência na alíquota apresentada, a solicitação, não atendida, de apresentação de relatório da Receita Federal para aferição.”

Dessa forma, na data de 25/08/2023, tendo a empresa DINAMUS não atendido às especificações técnicas do termo de referência e do edital, foi desclassificada.

De acordo com a documentação trazida aos autos e das informações prestadas, verifica-se que em virtude de a pregoeira ter constatado que havia falhas na documentação apresentada pela terceira colocada no certame, ofereceu, por duas vezes, a oportunidade de a empresa licitante corrigir a planilha de custos e apresentar documentação, que não foi cumprida em sua integralidade, o que resultou em sua desclassificação.

A concessão de prazo para que a representante apresentasse a documentação e regularizasse a planilha de preços, tem seu fundamento no artigo 64, da Lei n.º 14.133/21, o qual estabelece:

“Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.”

No próprio instrumento editalício do pregão eletrônico, em sua cláusula 11.22, foi incluído o instituto da diligência para a obtenção de esclarecimentos, caso fosse necessário:

“11.22 É facultado ao Pregoeiro ou à autoridade competente, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, podendo, mediante decisão fundamentada, solicitar novos documentos de habilitação para: a) a aferição das condições de habilitação da licitante decorrentes de fatos existentes à época da abertura do certame (em aplicação ao entendimento esposado pelo TCU no acórdão 1211/2021 e TCE-PR Acórdão nº286/2022); b) atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas; c) a apresentação de documentos de cunho declaratório emitidos unilateralmente pela licitante.”

Portanto, a fim de complementar as informações e documentos apresentados pela licitante que, ao fim, se resumiu na divergência de valores, na ausência de apresentação da metodologia de cálculo utilizada e na ausência da documentação solicitada visando esclarecimentos a respeito do enquadramento no regime tributário, **a pregoeira agiu em conformidade com as disposições contidas na Lei de Licitações e, também, do instrumento convocatório**, pois sem o detalhamento e clareza de todos os itens e custos que integram o objeto, além de impedir a avaliação pelo contratante, compromete a análise em eventual reequilíbrio econômico-financeiro.

[...]

Especificamente quanto à solicitação, por parte da Administração, para que a representante apresentasse relatório da Receita Federal, ocorreu pelo fato de o Município constatar inconsistências na planilha no que se refere ao regime tributário e aos índices variáveis utilizados.

Conforme consta no Termo de Homologação do pregão, que contém o *chat* com todas as mensagens trocadas com as licitantes, foram utilizadas alíquotas de 3,51% e 0,76% para a COFINS e o PIS, respectivamente, sendo diversas das praticadas pelo regime de tributação não-cumulativo – Lucro Real, motivo pelo qual foi realizada diligência, a fim de serem prestados esclarecimentos em relação à situação elencada, para a apresentação de relatório complementar emitido pela Receita Federal e escriturado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

digitalmente, com a comprovação das alíquotas praticadas, para apuração da correspondente média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses.

Inclusive no próprio edital, em sua cláusula 7.1.4, consta que se o regime tributário da empresa implicar o recolhimento de tributos em percentuais variáveis, a cotação adequada será a que corresponde à média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses:

7.1.4 Se o regime tributário da empresa implicar o recolhimento de tributos em percentuais variáveis, a cotação adequada será a que corresponde à média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses.

Como trazido pela Municipalidade em suas razões de contraditório, a única forma de apurar a média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses, é por meio da apresentação do relatório complementar emitido pela Receita Federal, que somente pode ser acessado e obtido pela própria pessoa jurídica, sendo elaborado de acordo com as informações de PIS e COFINS escrituradas na Escrituração Fiscal Digital (EFD) transmitidas à Receita pelo EFD-Contribuições, emitido em poucos minutos.

Ainda, foi demonstrada a possibilidade da solicitação deste documento em contratações de serviço de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme Orientação 19 do Portal de Compras do Governo Federal:

“Na elaboração dos termos de referência e editais, os órgãos e entidades deverão exigir que os licitantes, quando tributados pelo regime de incidência não-cumulativa de PIS e COFINS, cotem na planilha de custos e formação de preços (que detalham os componentes dos seus custos) as alíquotas médias efetivamente recolhidas dessas contribuições.

Isso porque as empresas submetidas a tal regime, conforme normativos vigentes, podem realizar o abatimento de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos, tais como insumos, aluguéis de máquinas e equipamentos, vale transporte, dentre outros, fazendo com que os valores dos tributos efetivamente recolhidos sejam inferiores às alíquotas de 1,65%(PIS) e 7,60%(COFINS).

Para a comprovação das alíquotas médias efetivas, poderão ser exigidos os documentos de Escrituração Fiscal Digital da Contribuição (EFD-Contribuições) para o PIS/PASEP e COFINS dos últimos 12 (doze) meses anteriores à apresentação da proposta, ou outro meio hábil, em que seja possível demonstrar as alíquotas médias efetivas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Posto isto, foi possível observar que houve a devida realização da diligência por parte da pregoeira, com o fim de possibilitar a adequação da planilha de custos apresentada pela empresa DINAMUS, no sentido de regularizar e complementar as informações existentes.

Quanto aos prazos para apresentação dos documentos, que a representante contesta terem sido exíguos, cabe ressaltar que em um primeiro momento a representante teve o prazo de 1 (um) dia útil, conforme disposto na cláusula 9.13 do edital, para encaminhar a proposta adequada acompanhada da planilha de preços e dos documentos complementares exarados no termo de referência caso fossem necessários, sendo possível solicitar, inclusive, a prorrogação do prazo estabelecido:

“9.13.4 O pregoeiro solicitará ao licitante mais bem classificado que, no prazo de 1 (um) dia útil, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada da Planilha de Custos e formação de Preços conforme modelo Anexo 10, e se for o caso, dos documentos complementares exigidos no Termo de Referência, quando necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados.

9.13.5 É facultado ao pregoeiro prorrogar o prazo estabelecido, a partir de solicitação fundamentada feita no chat pelo licitante, antes de findo o prazo.”

Assiste razão ao Município quanto ao fato de que a possibilidade de correção da planilha é para saneamento de eventuais equívocos, já que é papel da empresa licitante o emprego de zelo e atenção na elaboração da proposta e da planilha de preços, sendo que os prazos atribuídos na diligência, a qual foi por 2 vezes concedida (a primeira pelo prazo de 1 hora – em 22/08/2023) e a segunda pelo prazo de 2 horas – em 24/08/2023), se mostram suficientes considerando que deveria ter os documentos em mãos quando da elaboração da proposta e caso fossem exigidos posteriormente, os quais fazem parte da rotina/escrituração contábil da empresa.

Posto isto, esta Coordenadoria de Gestão Municipal manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA da Representação. [...]

No mesmo sentido é a manifestação do órgão ministerial, que destacou a responsabilidade dos próprios licitantes em apresentar corretamente os documentos necessários ao processo licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante de todo o exposto, acompanho os pareceres e **VOTO** pelo conhecimento e pela **improcedência** da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para a adoção das providências de encerramento.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- **Conhecer** a presente Representação da Lei de Licitações, para, no mérito, julgar pela **improcedência**, nos termos da fundamentação.

II- Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para a adoção das providências de encerramento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 23 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente