



PARECER JURÍDICO N. 079/2024

Interessado: Pregoeira.

Objeto: Impugnação ao Edital do Processo Licitatório n. 0016/2024, Pregão Eletrônico n. 009/2024. Lei n. 14.133/2021.

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Pregoeira do Município, Sra. Elaine Gotardo, acerca da impugnação apresentada pela empresa GOLD SERVICE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA. em face do edital do Processo Licitatório n. 0016/2024, na modalidade Pregão Eletrônico n. 0009/2024, cujo objeto consiste na *“Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada para as Escolas da Rede Municipal de Educação, Cultura e Esportes de Capinzal, com fornecimento de todos os insumos e materiais (uniformes e equipamentos) a serem utilizados na execução dos serviços.”*

Em resumo, a impugnante apresenta a seguinte insurgência quanto ao Edital:

a) A ausência de planilha de custo e formação de preço no edital, aduzindo que o cerne desta licitação está na oferta de serviços com um regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o que demanda uma análise metódica por parte da administração para assegurar a viabilidade da proposta e, a ausência da exigência da planilha durante o processo licitatório não só dificulta a repactuação correta, mas também compromete a transparência e a equidade no contrato, uma vez que as informações detalhadas sobre os custos são essenciais para garantir a gestão financeira eficaz e justa para todas as partes envolvidas.

É o necessário relato.

II - DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

Em proêmio, embora cediço, é pertinente ressaltar que o parecer jurídico é dotado de caráter consultivo, e não vincula o consultante ou a autoridade competente, não se constituindo, portanto, como ato administrativo, representando apenas uma manifestação opinativa, que pode ser agregada como elemento de fundamentação ao ulterior ato administrativo.



Nesse sentido, conforme dispõe a melhor doutrina: “[...] reconhece-se a autonomia da autoridade competente para avaliar o conteúdo do parecer jurídico e aceitá-lo ou não”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 601)

A impugnação em comento é tempestiva e, portanto, passa-se a opinar sobre o seu mérito.

Feitas estas considerações, e conforme já mencionado no relato, insurge-se a impugnante, quanto à ausência da planilha de custo e formação de preço no edital.

Alega que ao não solicitar a planilha a administração corre risco de permitir falhas futuras por parte da licitante vencedora, como o descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, de forma que sua ausência poderia acarretar prejuízos ao erário.

De igual forma, entende que a ausência da planilha dificulta a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois inviabiliza uma análise econômica precisa da relação pactuada.

Ao final formulou o seguinte pedido:

IV. DO PEDIDO

Destarte, requer-se respeitosamente a aceitação da impugnação para a inclusão da solicitação da planilha de custo e formação de preço no edital mencionado. A razão fundamental reside na importância crucial que essa ferramenta desempenha em todas as etapas do processo licitatório e subsequente execução contratual. (destaquei)

Conforme fundamentado na impugnação, a obrigação de apresentar a planilha de custos estaria consubstanciada no anexo V da IN nº 05/2017, que define as regras de elaboração do termo de referência ou do projeto básico na contratação de serviços.

Ao analisarmos o teor da IN em referência é possível observar que a planilha de custos é apenas uma das ferramentas colocadas à disposição da administração pública para subsidiar a elaboração do projeto básico ou termo de referência, podendo, contudo, utilizar-se de outros elementos, vejamos:

ANEXO V DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO

BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

b) **No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma: b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço. (Grifamos.)**

Note-se que, conforme dispôs a IN, a administração poderá utilizar-se de outros dados, além da planilha, para elaborar o PB ou o TR, de forma que, poderá ser dispensada, motivadamente, nas contratações cujo objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados.

Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU), ao indicar a necessidade de apresentação de planilha “sempre que possível”, parece já ter reconhecido que algumas circunstâncias não admitem a identificação de custos unitários incidentes na execução de determinados objetos, vejamos:

9.4.1. elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade,



somente **dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento;** (TCU, Acórdão nº 1.750/2014, Plenário, grifamos.)

O estabelecimento de parâmetros claros e objetivos de julgamento, que apresentem aos licitantes toda a composição do objeto, é rotina no regime da Lei nº 13.303/2016, no sentido da necessidade de decompor o objeto em itens unitários em uma planilha que espelhe a totalidade a partir de seus itens de insumos ou serviços.

Portanto, a regra geral impõe à Administração o dever de detalhar, com o maior grau possível, a composição dos serviços que contratará junto a particulares, descrevendo seus componentes e insumos unitários e, a partir deles, definir proporcionalmente o valor total do encargo. Essa regra, todavia, não pode ser vista de forma absoluta, mas conforme regras e preceitos que regulamentam o mercado. Então, se há serviços/soluções que são ofertados sem considerar os custos das unidades que compõem o serviço, essa obrigação não persistirá.

Afinal, se a finalidade de decompor o objeto em uma planilha de quantitativos e preços unitários é levar ao conhecimento das licitantes todas as parcelas que integram o objeto, bem como possibilitar o julgamento objetivo das propostas e permitir a condução de incidentes contratuais, não faz sentido elaborá-la quando o mercado não trabalha sob essa metodologia. Deve-se, então, oferecer o objeto independentemente de sua composição unitária.

O fato é que o mercado tem soluções que eventualmente não admitem, ou que tornam dispensável, a decomposição dos custos de execução sem que isso cause prejuízo ao julgamento adequado das propostas e ao acompanhamento correto das obrigações contratuais.¹

Assim, cabe a administração, quando da elaboração do projeto básico e do termo de referência, avaliar, de acordo com objeto proposto e a realidade do mercado, a necessidade de se utilizar a planilha de custos para formação do preço, podendo dispensá-la, de forma fundamentada, caso tenha outros elementos que lhe possibilitem aferir a exequibilidade dos preços praticados.

A requerente fundamenta em sua impugnação que, *“O objeto da licitação se concentra nos serviços de vigilância armada, conforme explicitado nos documentos*

¹ Blog Zenite, disponível no endereço: <https://zenite.blog.br/em-quais-contratacoes-e-exigivel-a-apresentacao-de-planilha-detalhada-de-composicao-de-custos/> - acessado em 01/04/2024.
www.capinzal.sc.gov.br



editais do respectivo processo. **Entretanto, é notável que, em nenhum momento, é requerida a apresentação da planilha de custos e formação de preços pela licitante parcialmente vencedora na fase de lances.**” (Destaque nosso)

Em que pese a normatização do tema fazer referência a necessidade ou não da apresentação da planilha de custos e formação de preço, por parte da administração pública, a insurgência da impugnante tem outro viés, na medida que busca fazer constar no edital a inclusão dessa obrigação a ser cumprida pela licitante.

Note-se que a alegação da requerente consiste em exigir que a licitante apresente planilha de custos e formação de preços. Acerca do alegado, é importante esclarecer que, embora não haja exigência nesse sentido, em nenhum momento o edital veda que a licitante apresente sua planilha de custos, demonstrando a formação de preços.

Ao contrário, no item 5.1.3 do edital dispõe que:

5.1.3. As propostas deverão consignar o valor unitário para cada item e o total, considerando como inclusas todas as despesas administrativas e operacionais decorrentes da obrigação contratual.

Assim, ao exigir que a proposta consigne o valor unitário para cada item, a disposição contida no edital, permite que o licitante individualize os itens da proposta, em forma de planilha, demonstrando seus custos para chegar aos preços propostos.

Quanto a alegada dificuldade de analisar eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, entende essa assessoria que pleitos dessa natureza não podem ser analisados apenas com base em planilhas, na medida que o desequilíbrio deverá ser sempre comprovado documentalmente.

De igual forma deve ser procedido quanto ao alegado risco acerca dos encargos trabalhistas e contribuições previdenciárias, na medida que, não basta fazer constar tais despesas em planilha, é necessário que a administração se acautele em exigir, sempre que necessário, a comprovação do cumprimento dessas obrigações através da apresentação dos respectivos documentos de arrecadação.



III. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, restringindo-se a presente análise aos aspectos jurídico-formais aplicados à espécie, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, tendo por intuito exclusivo assistir a autoridade competente acerca da legalidade dos atos administrativos, esta Assessoria Jurídica posiciona-se pelo conhecimento da impugnação, e, no mérito, pela possibilidade de não acatamento, consubstanciado nas seguintes conclusões:

a) Conforme previsão contida no anexo V da IN 05/2017 na contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços definidos da seguinte forma:

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso;
e

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço. (sublinhei).

b) No caso em apreço se verifica do teor do caderno licitatório, que a formação de preços estimado da contratação do objeto a ser licitado, foi



baseado em pesquisas de preços praticados no mercado, na forma autorizada pelo item b.2 do anexo V da IN 05/2017.

- c) Assim agindo, é de se concluir que a administração entendeu ser inviável ou desnecessária a planilha de custos para formação do preço global do objeto a ser licitado, optando pela utilização da pesquisa de preços de mercado, em estrita obediência ao item b.2 do anexo V, da IN nº 05/2024.
- d) Por tais razões esta assessoria opina pelo acolhimento da impugnação requerida.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submetemos à análise e deliberação da consulente para as providências de sua alçada.

Capinzal-SC, 01 de abril de 2024.

HILÁRIO CHIAMOLERA

OAB/SC n. 7.681