

GRUPO II – CLASSE VI – Primeira Câmara

TC 007.195/2022-2

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Superintendência Regional Nordeste do INSS.

Representante: Alexis Fernandes (203.271.533-34).

Responsável: José Rodrigues Martins Filho (218.551.103-34).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO CONTINUADO DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL ORGÂNICA DESARMADA. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTES EM RAZÃO DE NÃO SANEAMENTO DE PROPOSTAS. FALHAS NA INDICAÇÃO DE INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS PELO PREGOEIRO EM PLANILHAS DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução constante da peça 25, que contou com o aval do corpo dirigente da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), conforme pronunciamentos constantes das peças 26 e 27:

“[...]”

### C. HISTÓRICO

1. O representante alega, em suma, que (peça 1):

a) há suspeitas de fraude no certame em questão, consistindo no possível direcionamento do resultado e superfaturamento, com lesão potencial da ordem de R\$ 560.196,84 anuais e R\$ 2.845.984,20 para o total dos 60 meses da contratação;

b) o pregoeiro do certame, Sr. José Rodrigues Martins Filho, já foi multado pelo TCU em R\$ 30.000,00 no âmbito do TC 028.842/2017-0, por práticas similares às aqui identificadas;

c) a empresa vencedora do certame já foi beneficiária de outras conduções da mesma equipe/pregoeiro, onde o processo foi conduzido da mesma forma, com as mesmas ilegalidades;

d) a empresa Ikaros Serviços de Segurança Ltda participou do processo licitatório e tentou de todas as formas se manifestar durante a sessão, o que não foi permitido pelo pregoeiro, que fechava o chat do Comprasnet e não deixava a empresa fazer questionamentos;

e) a empresa vencedora não teve a coragem de tocar nos itens do recurso que demonstravam a possível existência de fraude e o pregoeiro, demonstrando absurda coragem ou certeza de impunidade, negou a intenção de recurso sem a devida motivação e manteve a decisão;

2. Na instrução inicial (peça 17), concluiu-se pela necessidade de realização de audiência do responsável identificado, para que apresentasse razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade: desclassificar licitantes do certame sob fundamento de inconsistência na planilha de custos e formação de preços, sem identificar a alegada inconsistência, conduta já tida como irregular e merecedora de aplicação de multa ao responsável, por meio do Acórdão 1487/2019-TCU-Plenário, contrariando o item 7.9 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017, o item 8.15 do edital do Pregão 2/2022, os Acórdãos 4063/2020, Relator

Ministro Raimundo Carreiro, 370/2020, Relator Ministro Marcos Bemquerer e 898/2019, Relator Ministro Benjamin Zymler, todos do Plenário, e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, obtenção da proposta mais vantajosa, economicidade, transparência e motivação.

3. Com fundamento na delegação de competência conferida pela Portaria Portaria-MINBD 1/2014, do Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas, e na subdelegação conferida pelo art. 2º da Portaria Selog 3/2020, o Diretor-Substituto da 3ª Diretoria Técnica da Selog anuiu à proposta e determinou a realização da audiência (peça 18).

[...]

## F. EXAME TÉCNICO

### F.1. Exame das audiências realizadas:

#### **Razões de justificativa apresentadas por José Rodrigues Martins Filho, em resposta ao Ofício 18212/2022-TCU/Seproc:**

Item “a”: desclassificar licitantes do certame sob fundamento de inconsistência na planilha de custos e formação de preços, sem identificar a alegada inconsistência, conduta já tida como irregular e merecedora de aplicação de multa ao responsável, por meio do Acórdão TCU-Plenário 1487/2019, contrariando o item 7.9 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017, o item 8.15 do edital do Pregão 2/2022, os Acórdãos 4063/2020, Relator Ministro Raimundo Carreiro, 370/2020, Relator Ministro Marcos Bemquerer e 898/2019, Relator Ministro Benjamin Zymler, todos do Plenário, e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, obtenção da proposta mais vantajosa, economicidade, transparência e motivação.

#### Razões de justificativa do responsável:

a) A citada conduta irregular, condenada por meio do Acórdão 1.478/2019-TCU-Plenário, deu-se pelo fato de este Pregoeiro, na condução do Pregão Eletrônico 1/2017, ao constatar inconsistências no preenchimento das planilhas de custo e formação de preços, solicitar a devida correção através da seguinte mensagem:

‘Devido a inconsistências no preenchimento da planilha, na forma do subitem 10.7.1 do Edital, solicitamos que essa empresa efetue as correções necessárias, sem que haja majoração do valor ofertado, e a reenvie no prazo máximo de 30 minutos, contados a partir do horário de envio da mensagem de convocação emitida pelo sistema, sob pena de recusa da proposta.’

b) Diferente da conduta exposta acima, tentando, de certa forma, corrigi-la, mas sem ferir os princípios da isonomia, da impessoalidade e da razoabilidade, este pregoeiro, antes da fase de julgamento das propostas, enviou as seguintes mensagens a todos os participantes:

‘ATENÇÃO! O subitem 8.15 do Edital informa que erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta e que a mesma poderá ser ajustada pelo licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço.

Porém, em seus subitens 8.15.1 e 8.15.2, informa que o ajuste de que trata o subitem 8.15 se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas e que os erros passíveis de correção são as indicações de recolhimentos de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime.

Recorrendo ao princípio da razoabilidade, contudo, eventuais erros no preenchimento da planilha de custo, quaisquer que sejam, poderão ser corrigidos, quantas vezes forem necessárias, no prazo máximo de 1 (uma) hora, acrescida do tempo remanescente da primeira convocação.

Em respeito aos demais licitantes e aos princípios da isonomia, igualdade e impessoalidade, na solicitação de correção, serão indicados os itens, submódulos e/ou módulos da planilha onde os erros se encontram, sem informar o que está errado, cabendo somente ao licitante envolvido revisá-los com base no Edital e seus anexos e na legislação pertinente.’

c) A afirmação do item 20, de que o citado subitem 8.15.2 do Edital não estabelece que somente se considera erro no preenchimento da planilha passível de correção a situação ali tratada, deve ser repensada num contexto mais amplo, ou seja, de que este subitem é um desdobramento do item 8.15 e, visto dessa forma, não demonstra em momento algum ser exemplificativo, até porque, se assim o quisesse, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União/CGU/AGU, que elaborou a minuta que serviu de modelo ao Edital do Pregão em assunto, teria usado a expressão “por

exemplo”.

d) No pregão objeto desta representação, após a análise das planilhas de custo de formação de preços da empresa representante, este pregoeiro, bem diferente do que fez no Pregão Eletrônico 1/2017, solicitou, por 3 (três) vezes, concedendo um prazo total de 4h45min, a correção das inconsistências existentes através das seguintes mensagens:

**1ª Solicitação**

Informamos que as planilhas de custos enviadas por essa empresa apresentam inconsistências nos seguintes segmentos: IDENTIFICAÇÃO DO SERVIÇO-Unidade de Medida (Planilha 3); MÃO-DE-OBRA VINCULADA À EXECUÇÃO CONTRATUAL-1 (Planilha 3); módulo 1-F (cotação incorreta do valor da hora extraordinária); submódulo 2.3-A (Planilhas 2/3 Cidades e 4/2 Cidades); módulo 3-B e E; submódulo 4.1-A a E; submódulo 4.2-A (Planilhas 1 e 3); e módulo 6-C.3 (Planilhas 2/9 Cidades e Planilha 4/3 Cidades).

Pedimos que, na forma do subitem 8.15 do Edital, tais inconsistências sejam resolvidas e as planilhas de custos, devidamente corrigidas, reenviada no prazo máximo de 2h59min, contado do horário da nova convocação.

**2ª Solicitação**

Informamos que as planilhas de custos enviadas por essa empresa apresentam inconsistências nos seguintes segmentos: módulo 1-F (cotação incorreta do valor da hora extraordinária/módulo indevido); submódulo 2.3-A (Planilhas 2/5 cidades/valores incorretos, indevidos ou ausentes e 4/3 cidades/valores incorretos ou indevidos); módulo 3- B e E; submódulo 4.1-A a E; submódulo 4.2-A (Planilhas 1 e 3); e módulo 6-C.3 (Planilhas 2/7 cidades e Planilha 4/3 cidades).

Pedimos que, na forma do subitem 8.15 do Edital, tais inconsistências sejam resolvidas e as planilhas de custos, devidamente corrigidas, reenviada no prazo máximo de 1h16min, contado do horário da nova convocação.

**3ª Solicitação**

Informamos que as planilhas de custos enviadas por essa empresa apresentam inconsistências nos seguintes segmentos: módulo 1-F (cotação incorreta do valor da hora extraordinária/módulo indevido); submódulo 2.3-A (Planilhas 2/3 cidades com valores incorretos ou indevidos e 4/2 cidades com valores incorretos ou ausentes); módulo 3-B e E; submódulo 4.1-A a E; submódulo 4.2-A (Planilhas 1 e 3); e módulo 6-C.3 (Planilhas 2/5 cidades e Planilha 4/3 cidades).

Pedimos que, na forma do subitem 8.15 do Edital, tais inconsistências sejam resolvidas e as planilhas de custos, devidamente corrigidas, reenviada no prazo máximo de 30min, contado do horário da nova convocação.

e) Discorrendo, portanto, sobre as inconsistências da última solicitação, que decretou a desclassificação da empresa recorrente, se mostrará a seguir que as mesmas, indicadas em seus módulos, submódulos e itens, estavam explícitas e só não foram corrigidas porque, no todo, majoravam os valores da proposta ajustada ao menor lance ofertado pela empresa representante.

f) A inconsistência do módulo 1, item F (Horas Extras/Eventos Extraordinários), está explícita na mensagem enviada, qual seja, cotação incorreta do valor da hora extraordinária e fixação da mesma no módulo indevido.

g) As inconsistências do submódulo 2.3, item A (Transporte), estão explícitas na mensagem enviada, quais sejam, na Planilha 2 há 3 (três) cidades com valores das tarifas de transporte urbano incorretos ou indevidos e na Planilha 4 há 2 (duas) cidades com valores das tarifas de transporte urbano incorretos ou ausentes.

h) As inconsistências do módulo 3, itens B (Incidência do FGTS Sobre o Aviso Prévio Indenizado) e E (Incidência dos Encargos do Submódulo 2.2 sobre o Aviso Prévio Trabalhado), “para quem entende o mínimo de planilha de custos”, estão explícitas, considerando que estes só têm a base de cálculo como única situação possível de erro, uma vez que os percentuais a serem fixados não podem ser outros senão a multiplicação da alíquota do Aviso Prévio Indenizado pela alíquota do FGTS, para o item B; e a multiplicação da alíquota do Aviso Prévio Trabalhado pela alíquota total do submódulo 2.2, para o item E.

i) As inconsistências de todos os itens do módulo 4 (Custo de Reposição do Profissional Ausente), para quem trabalha com planilha de custos e formação de preços, estão explícitas, considerando que estes também só têm a base de cálculo como única situação possível de erro, uma vez que as alíquotas fixadas, na forma do entendimento do TCU em seu Acórdão 381/2009-Plenário, não devem ser, como não foram, questionadas.

j) As inconsistências do subitem C.3 do módulo 6 (Tributos Municipais), também estão explícitas na

mensagem enviada, quais sejam, na Planilha 2 há 5 (cinco) cidades com os valores das alíquotas de ISSQN incorretas e na Planilha 4 há 3 (três) cidades com valores das alíquotas de ISSQN incorretas.

k) É inadmissível que a empresa representante, integrante do Grupo Diagonal, do qual faz parte a empresa Digiguarde Serviços de Segurança Ltda-ME, CNPJ 06.001.216/0001-58, detentora do contrato de vigilância patrimonial orgânica vigente na Gerência Executiva Juazeiro do Norte, precise que o pregoeiro, por exemplo, lhe informe alíquotas de ISSQN de municípios que possuem Agências do INSS subordinadas à citada Gerência, tais como Milagres, Missão Velha e Orós, cujas alíquotas foram cotadas pela mesma em 5%, 3% e 5%, respectivamente, quando deveriam ser 2%, 5% e 3%, respectivamente.

l) Diante de todo o exposto, vê-se que a conduta adotada por este pregoeiro no Pregão Eletrônico 1/2017, Processo nº 35226.001375/2017-83, não tem nada a ver com a conduta adotada no Pregão Eletrônico 2/2022, Processo nº 35014.176029/2021-20, já que, no pregão objeto desta Representação, foram indicados os itens da planilha onde se encontravam as inconsistências. Tais indicações, por si, já identificavam, como foi mostrado, as inconsistências, que não foram corrigidas, não porque a empresa representante não sabia do que se tratavam, mas porque, em sendo, majorariam o preço final da proposta em relação ao menor lance ofertado por esta, mesmo que se zerossem os Custos Indiretos e o Lucro, o revelando, assim, inexequível.

m) A boa conduta deste pregoeiro no Pregão Eletrônico 2/2022 se fortalece se destacarmos importante jurisprudência do TCU (Acórdão 830/2018-Plenário), a qual, em síntese, dispõe que:

[...] a comissão ou o pregoeiro não podem exercer uma espécie de instância revisora da atividade empresarial. É obrigação da licitante e não da administração decidir como será corrigido o erro identificado sem acarretar, com essa retificação, novas falhas/vícios na planilha.

n) Por fim, uma empresa que, numa licitação em que o INSS se propôs a pagar até R\$ 8.304.001,68 pelo serviço a ser contratado, negligencia o preenchimento de suas planilhas de custo e formação de preços, mais precisamente no que diz respeito à cotação de tarifas de transporte urbano e à taxação de ISSQN, e que, ao elaborá-las, usa de má-fé, quando erra deliberadamente, tentando ludibriar o pregoeiro, fixando valor não estabelecido na CCT, no caso da hora extraordinária, e utilizando base de cálculo diferente da estabelecida por lei, no caso da composição dos custos de reposição do profissional ausente, não merece ter sua representação reconhecida por essa ilibada corte.

#### Análise:

4. Conforme já apontado na instrução anterior, a mensagem inserida pelo pregoeiro no sistema, informando que “na solicitação de correção, serão indicados os itens, submódulos e/ou módulos da planilha onde os erros se encontram, sem informar o que está errado”, já indicava que seria adotado o mesmo procedimento ensejador da sanção ao responsável a que se refere o Acórdão 1487/2019-TCU-Plenário. Porém, necessário analisar, de fato, como transcorreu a conduta do pregoeiro no âmbito do certame.

5. Inicialmente, o responsável reafirma a interpretação de que o subitem 8.15.2 do Edital, ao considerar como erro no preenchimento da planilha passível de correção a indicação de recolhimento de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional quando não cabível esse regime, não seria apenas exemplificativo, já que não consta do mesmo a expressão “por exemplo”.

6. Apesar de entendermos a possibilidade de variações interpretativas em relação ao texto em questão, não se mostra razoável a interpretação empreendida pelo responsável, tendo em vista a existência de uma infinidade de situações possíveis relativas a erros no preenchimento da planilha. Não vislumbramos nenhuma razão possível para que a AGU, ao elaborar o modelo de edital utilizado para o certame, tenha escolhido especificamente esse erro, e somente esse, como passível de correção, definindo todos os demais como insuscetíveis de aproveitamento.

7. A jurisprudência do TCU relativa à obrigatoriedade de oportunizar aos licitantes a correção de erros materiais ou omissões na planilhas de custos, já apontada na instrução precedente (Acórdãos 4063/2020, Relator Ministro Raimundo Carreiro, 370/2020, Relator Ministro Marcos Bemquerer e 898/2019, Relator Ministro Benjamin Zymler, todos do Plenário), não restringe a possibilidade apenas a esse erro específico ou a qualquer outro, mas abrange qualquer falha passível de correção sem alteração do valor global originalmente proposto, de modo que a interpretação levada a efeito pelo responsável não se coaduna com a jurisprudência dessa Corte.

8. O responsável colacionou, em sua resposta à audiência, alguns exemplos de mensagens postas

no chat do sistema que demonstrariam um maior detalhamento das inconsistências encontradas nas planilhas de custos dos licitantes. Porém, parece ter escolhido, em sua defesa, exatamente as mensagens nas quais houve uma melhor identificação dos pontos constantes nas planilhas que mereciam correção. Abaixo, temos exemplos de outras mensagens do pregoeiro que são mais genéricas, não permitindo a exata identificação das correções que seriam necessárias:

Pregoeiro	29/03/2022 12:34:59	Para KAIROS SEGURANCA LTDA - Informamos que as planilhas de custos enviadas por essa empresa apresentam inconsistências nos seguintes segmentos: submódulo 2.1-B; submódulo 2.3-A, ausência de Auxílio Creche e Auxílio Funeral; módulo 3-A a F; submódulo 4.1-A a E; submódulo 4.2-A; módulo 5-A, B e D; módulo 6-C.3; e cotação incorreta do valor da hora extraordinária.
Pregoeiro	29/03/2022 14:14:43	Senhores, informamos que, na justificativa da recusa de propostas, mesmo que a empresa envolvida tenha cometido mais de uma irregularidade, só destacaremos uma, por ocasião de dispormos somente de 300 caracteres no campo destinado a tal ato.
Pregoeiro	04/04/2022 10:33:47	Para SEGURO SEGURANCA LTDA - Informamos que as planilhas de custos enviadas por essa empresa apresentam inconsistências nos seguintes segmentos: módulo 3-C e F; e submódulo 4.1-A.

9. Na primeira mensagem, por exemplo, foram comunicadas inconsistências nos módulos 3, de A a F, isto é, todo o módulo 3 da planilha, sem identificar exatamente quais seriam tais inconsistências. Ainda, informa que na recusa das propostas, se houver mais de uma irregularidade, só será informada uma delas, por não haver espaço suficiente no campo correspondente para tal informação. Ora, no caso, bastaria complementar a informação nos campos subsequentes. O que não se pode admitir é a ausência de informação e de comunicação aos licitantes do que motivou sua desclassificação, atentando contra os princípios da transparência e da motivação.

10. Conforme já apontado na instrução precedente (peça 17, p. 5), no certame objeto destes autos, verifica-se, igualmente como ocorreu no Pregão 1/2017, novamente o procedimento do pregoeiro de desclassificar a proposta dos licitantes sem especificar, de forma clara, quais as inconsistências verificadas nas planilhas de custos das empresas. O pregoeiro, inclusive, informou expressamente, quando do início da sessão do pregão, que esse seria o procedimento adotado, conforme mensagem aposta no chat do Comprasnet.

11. Houve, inclusive, durante o certame, reclamações dos licitantes quanto ao procedimento adotado, como a da empresa Interfort Segurança de Valores Ltda e a da própria empresa representante (peça 17, p. 5).

12. Em relação à própria empresa vencedora, conforme apontado anteriormente (peça 17, p. 7), o pregoeiro também informou de forma genérica quais os itens que necessitavam de correção na planilha. Uma interpretação superficial poderia concluir que esse fato afastaria possível caracterização de direcionamento, fraude ou conluio no certame, já que o mesmo procedimento fora adotado com todas as licitantes. Porém, causa estranheza que a empresa, somente com base no apontamento genérico dos módulos da planilha que continham inconsistências, tenha conseguido identificar estas inconsistências e corrigi-las na primeira oportunidade, tendo, em seguida, sua planilha aceita pelo pregoeiro.

13. A irregularidade da conduta do pregoeiro, no presente caso, é agravada pela reincidência e pela diferente redação do edital que, combinada com a jurisprudência desse Tribunal, já colacionada anteriormente, apontam para a obrigatoriedade de concessão de oportunidade de os licitantes corrigirem suas planilhas de custo, com a identificação clara e precisa, por parte do pregoeiro, dos erros encontrados para que os licitantes possam exercer essa prerrogativa, o que justifica, além da imposição de multa, a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco a oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

14. Assim, é possível concluir que, de fato, há, nas mensagens do pregoeiro no decorrer do certame, insuficiência de informações quanto ao que motivou a recusa das propostas dos licitantes, dificultando a correção dos vícios, o que ofende a jurisprudência desse Tribunal e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, obtenção da proposta mais vantajosa, economicidade, transparência e motivação.

## G. CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, propomos a consideração da presente representação, quanto ao mérito,

parcialmente procedente, a rejeição das razões de justificativa e a aplicação de multa ao responsável.

16. Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativas de todos os responsáveis, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 17 dos presentes autos.

[...]

#### K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Em virtude do exposto, propõe-se:

17.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

17.2. no mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

17.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por José Rodrigues Martins Filho (CPF 218.551.103-34), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU) , o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

17.4. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

17.5. **determinar** ao Instituto Nacional do Seguro Social – Superintendência Regional Nordeste, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do(s) responsável(eis), observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

17.6. **inabilitar** José Rodrigues Martins Filho para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco a oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

17.7. **informar** ao Instituto Nacional do Seguro Social – Superintendência Regional Nordeste e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

17.8. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida ao responsável ouvido em audiência: José Rodrigues Martins Filho (CPF 218.551.103-34).”

É o relatório.

## VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, a representação deve ser conhecida.

2. O representante relata irregularidade no Pregão Eletrônico 2/2022, promovido pela Superintendência Regional Nordeste do Instituto Nacional do Seguro Social, com potencial lesão ao erário de R\$ 569.196,84 anuais, que poderia alcançar R\$ 2.845.984,20 em caso prorrogação sucessiva do contrato até o limite legal de sessenta meses. Questiona a condução do certame pelo pregoeiro, José Rodrigues Martins Filho, que desclassificou licitantes sob fundamento de que haveria inconsistências nas planilhas de custos, sem, contudo, identificá-las, dificultando a retificação e o aproveitamento das propostas.

3. Com base em delegação de competência conferida pelo Ministro Bruno Dantas, que à época exercia a relatoria deste processo, promoveu-se a audiência do responsável para que se manifestasse sobre os indícios de irregularidade referidos nesta representação. As razões de justificativa apresentadas foram analisadas na instrução constante da peça 25, cujas conclusões contaram com a anuência do corpo dirigente da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

4. Em pronunciamento de mérito, a unidade técnica propõe a procedência parcial da representação, a rejeição das razões de justificativa apresentadas por José Rodrigues Martins Filho, a aplicação de multa e a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por entender que sua conduta dificultou a retificação das propostas e resultou na desclassificação de seis licitantes, em afronta à jurisprudência deste Tribunal.

## I

5. Conforme relatado na instrução processual, o responsável já foi apenado pelo Tribunal no âmbito do TC 028.842/2017-0, apreciado mediante o Acórdão 1.412/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro e revisor Ministro Benjamin Zymler. A sanção foi motivada pela sua atuação na condução do Pregão Eletrônico 1/2017, realizado pela Gerência Executiva do INSS em Teresina/PI, que não favoreceu a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, pois, após identificar inconsistências em planilhas de formação de preços, solicitou aos licitantes, em prazo exíguo e de forma extremamente genérica, as correções necessárias, nos termos abaixo:

“Devido a inconsistências no preenchimento da planilha, na forma do subitem 10.7.1 do Edital, solicitamos que essa empresa efetue as correções necessárias, sem que haja majoração do valor ofertado, e a reenvie no prazo máximo de 30 minutos, contados a partir do horário de envio da mensagem de convocação emitida pelo sistema, sob pena de recusa da proposta.”

6. Além do ponto acima, identificaram-se outras irregularidades naquele certame, das quais destacam-se: a) interferência do gerente executivo do INSS em Teresina/PI (autoridade superior responsável pela homologação do certame) na etapa de avaliação das propostas apresentadas pelos licitantes, em afronta ao princípio da segregação de funções; b) desclassificação de propostas por ausência de previsão nas planilhas da função de limpador de vidros, categoria profissional que sequer constava da planilha modelo de formação de custos e do Termo de Referência; e c) inobservância do prazo previsto no edital para saneamento de inconsistências na proposta.

7. O Ministro Benjamin Zymler, que atuou como revisor na referida deliberação, assim analisou a conduta do pregoeiro na condução do PE 1/2017:

“43. Todavia, entendo que devam ser multados os srs. Ney Ferraz Júnior e José Rodrigues Martins

Filho, pois, a meu ver, impediram a busca da proposta mais vantajosa para a administração, não observaram a necessária segregação de funções entre o pregoeiro e a autoridade revisora, violaram os deveres de publicidade e de transparência e desrespeitaram o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (que não exigia a categoria dos limpadores de vidros e que fixava prazo para correção diferente do que foi concedido) e da proporcionalidade.

44. Passo a melhor detalhar essas questões.

45. Em que pese formalmente tenha sido dada oportunidade para a empresa Mutual Serviços em Prédios e Domicílios Ltda. reapresentar sua proposta comercial, não foram ofertadas condições materiais para que a licitante saneasse as inconsistências. Destaco que as licitações, em qualquer de suas modalidades, têm por finalidade buscar a proposta mais vantajosa para a administração pública – princípio que não me parece ter sido respeitado. Pelo contrário, ao não prestar os esclarecimentos solicitados pela representante quanto aos pontos com inconsistência, o poder público distanciou-se da postura colaborativa exigida pela boa-fé objetiva, violou os deveres de transparência e de publicidade, bem como desrespeitou os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

46. Na linha do que se está a defender, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que se admite, em respeito ao princípio da razoabilidade, a correção de proposta vencedora de pregão em que haja itens preenchidos de forma incorreta ou deixados em branco, desde que não acarrete alteração do valor final da proposta ou prejuízo à administração e aos demais licitantes.

47. Como já mencionado, os critérios só se tornaram conhecidos quando da decisão do pregoeiro que admitiu a intenção de recurso das três licitantes mais bem classificadas. O principal seria a falta de previsão dos limpadores de vidros, categoria profissional que não constava da planilha modelo de formação de custos, tampouco no termo de referência.

48. No limite, tal critério de julgamento pode ser entendido como secreto, característica que viola não apenas a Lei 8.666/1993 (art. 44, § 1º), de aplicação subsidiária aos certames conduzidos sob a forma do pregão, mas também o princípio da igualdade entre os licitantes.

49. De acordo com o edital (cláusula 10.5), o licitante que ofertasse a menor proposta teria o prazo de sessenta minutos, contados da solicitação, para enviar sua planilha ou readequá-la, se fosse o caso. O pregoeiro, no caso concreto, concedeu apenas trinta minutos, ou seja, mesmo que não houvesse violação ao instrumento convocatório, a meu ver o tempo concedido é desproporcional, pois, em face da indefinição das inconsistências, seria necessária a revisão minuciosa da planilha de formação de preços e inclusive dos cálculos.”

8. O Tribunal entendeu reprovável a conduta do pregoeiro e aplicou-lhe multa de R\$ 30.000,00, valor proposto pelo revisor e acolhido pelo Colegiado.

## II

9. Ao analisar a presente representação, a unidade técnica entendeu que José Rodrigues Martins Filho, na condição de pregoeiro responsável pelo PE 2/2022, incorreu em falha similar à acima relatada, conduta que foi assim descrita na matriz de responsabilização constante da fl. 10 da peça 17 destes autos: “Desclassificar licitantes do certame sob fundamento de inconsistência na planilha de custos e formação de preços, sem identificar a alegada inconsistência, conduta já tida como irregular e merecedora de aplicação de multa ao responsável, por meio do Acórdão TCU-Plenário 1487/2019”.

10. A título de esclarecimento, o Acórdão 1.487/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, mencionado na matriz elaborada pela unidade técnica, foi revisto em sede de embargos de declaração, cuja decisão (Acórdão 1.917/2019-TCU-Plenário) tornou insubsistentes dispositivos dessa deliberação, entre os quais o subitem 9.2, que rejeitou as razões justificativas apresentadas pelos responsáveis e aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. O mérito do processo foi reapreciado por meio do Acórdão 1.412/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro e revisor Ministro Benjamin Zymler, decidindo-se pela rejeição



das razões de justificativa e aplicação de multa aos responsáveis em valores inferiores àqueles aplicados anteriormente.

11. Voltando ao certame em análise, a ata da sessão pública registrou a recusa de seis propostas, conforme motivações a seguir:

Recusa de proposta	29/03/2022 13:56:39	Recusa da proposta. Fornecedor: KAIROS SEGURANCA LTDA., CNPJ/CPF: 09.377.459/0008-50, pelo melhor lance de R\$ 1.700.000,0000. Motivo: Proposta recusada, na forma do subitem 8.4, alíneas "a" e "e" do Edital, por ocasião da não correção de todas as inconsistências contidas na planilha de custo. Dentre estas, a cotação de tarifa para municípios que não têm transporte urbano regulamentado por Lei/Decreto.
Recusa de proposta	29/03/2022 14:20:18	Recusa da proposta. Fornecedor: ACESSO SEGURANCA PRIVADA LTDA., CNPJ/CPF: 14.292.203/0001-03, pelo melhor lance de R\$ 1.706.946,9600. Motivo: Proposta recusada por ocasião do licitante ter-se recusado a encaminhar sua planilha de custo adaptada ao seu menor lance.
Recusa de proposta	30/03/2022 12:31:40	Recusa da proposta. Fornecedor: INTERFORT SEGURANCA DE VALORES LTDA., CNPJ/CPF: 04.008.185/0006-46, pelo melhor lance de R\$ 1.755.044,0000. Motivo: Proposta recusada, na forma do subitem 8.4, alíneas "a" e "e" do Edital, por ocasião da não correção de todas as inconsistências contidas na planilha de custo. Dentre estas, a cotação de tarifa para municípios que não têm transporte urbano regulamentado por Lei/Decreto.
Recusa de proposta	31/03/2022 11:12:28	Recusa da proposta. Fornecedor: IKAROS SERVICOS DE SEGURANCA LTDA., CNPJ/CPF: 06.001.216/0001-58, pelo melhor lance de R\$ 1.822.415,7100. Motivo: Proposta recusada, na forma do subitem 8.4, alíneas "a" e "e" do Edital, por ocasião da não correção de todas as inconsistências contidas na planilha de custo. Dentre estas, a cotação do valor da hora extraordinária em desacordo com o § 1º da Cláusula 3ª da CCT.
Recusa de proposta	01/04/2022 11:50:01	Recusa da proposta. Fornecedor: ALFORGE SEGURANCA PATRIMONIAL LTDA., CNPJ/CPF: 13.343.833/0007-92, pelo melhor lance de R\$ 1.836.829,6500. Motivo: Proposta recusada, na forma do subitem 8.4, alíneas "a" e "e" do Edital, por ocasião da não correção de todas as inconsistências contidas na planilha de custo. Dentre estas, cotação incorreta do ISSQN para cinco municípios.
Recusa de proposta	01/04/2022 16:00:18	Recusa da proposta. Fornecedor: LOCABRAS SEGURANCA DE VALORES LTDA., CNPJ/CPF: 12.215.075/0001-79, pelo melhor lance de R\$ 1.913.000,6400. Motivo: Proposta recusada, na forma da alínea "a" do subitem 8.4 do Edital, por ocasião do não envio das planilhas de custo e formação de preços devidamente preenchidas, na forma da observação posta ao final do Anexo III do mesmo documento.

12. Convém mencionar que a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) utilizada pelo órgão na elaboração do orçamento estimativo do certame havia expirado poucos dias antes da abertura da sessão pública do PE 2/2022, fato que resultou na desistência dos licitantes detentores das duas melhores propostas após a fase competitiva. A empresa Kairos Segurança Ltda., embora tenha enviado tentativa de retificação de sua planilha, ao final, encaminhou ao órgão pedido de escusas pela equivocada utilização da CCT 2021 e informou que, com os ajustes solicitados pelo pregoeiro, não poderia manter os valores ofertados em seu lance final. Por sua vez, a empresa Acesso Segurança Privada Ltda., segunda colocada, abdicou do direito de apresentar sua planilha retificada e informou que recorrerá administrativamente contra a obrigatoriedade de utilização da CCT 2022, já que os valores apresentados no edital estavam baseados na convenção de 2021.

13. Os três licitantes seguintes (Interfort Segurança de Valores Ltda., Ikaros Serviços de Segurança Ltda. e Alforge Segurança Patrimonial Ltda., nessa ordem de classificação) tiveram suas propostas eliminadas em função do não saneamento de todas as inconsistências identificadas em suas planilhas de custos, apesar das sucessivas tentativas de correção durante o prazo concedido para os ajustes. Tal cenário, de fato, conduz à presunção de que as retificações exigidas pelo pregoeiro não puderam ser claramente detectadas pelos licitantes, aspecto que, possivelmente, resultou na eliminação de proposta(s) economicamente mais vantajosa(s) ao erário.

14. Em mensagens emitidas no curso da sessão pública, o pregoeiro cita os princípios da

isonomia, da igualdade e da impessoalidade e informa que na solicitação de correção seriam “indicados os itens, submódulos e/ou módulos da planilha onde os erros se encontram, sem informar o que está errado, cabendo somente ao licitante envolvido revisá-los com base no edital e seus anexos e na legislação pertinente”.

15. Ocorre que, nessa etapa da licitação, em que o resultado provisório já é de domínio público, os princípios invocados pelo pregoeiro não obstam a precisa divulgação das falhas observadas pelo órgão nas planilhas de formação de custos. A indicação clara e objetiva das inconsistências, desde que realizada de forma indistinta em relação a todos os licitantes, além de não caracterizar violação aos referidos princípios, favorece a transparência e, ao explicitar os motivos que levaram às desclassificações, viabiliza o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa. Acrescento que a postura colaborativa do órgão nessa fase do certame facilitaria a correção de erros sanáveis e abriria a possibilidade de aproveitamento de propostas pela Administração, conferindo efetividade aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

### III

16. Feitas essas considerações, para fins de responsabilização, passo a analisar as ações de José Rodrigues Martins Filho, pregoeiro, na condução do PE 2/2022.

17. Nesse certame, as indicações dos erros nas planilhas de formação de custos dos licitantes seguiram o modelo empregado nas mensagens a seguir:

Pregoeiro	29/03/2022 15:26:19	Para INTERFORT SEGURANÇA DE VALORES LTDA. - Informamos que as planilhas de custos enviadas por essa empresa apresentam inconsistências nos seguintes segmentos: módulo 1-C e F; submódulo 2.1-B; submódulo 2.3-A (planilhas 2% e 5%) e ausência de Auxílio Creche; módulo 3-A a F;...
Pregoeiro	29/03/2022 15:26:58	Para INTERFORT SEGURANÇA DE VALORES LTDA. - ...submódulo 4.1-A a D; submódulo 4.2-A; submódulo 4.3-A; módulo 6-C.3 (ISS incorre para alguns municípios); e cotação incorreta do valor da hora extraordinária.

18. Verifica-se que o pregoeiro indica ao licitante os códigos dos módulos/submódulos inconsistentes, cujas descrições podem ser, sem maiores dificuldades, identificadas nas próprias planilhas, tal como a tabela abaixo, elaborada a partir de proposta da empresa Interfort Segurança de Valores Ltda., disponível no Portal de Compras (Comprasnet):

Módulo/Submódulo	Descrição
1-C	Hora extra (serviços eventuais)
1-F	Outros (especificar)
2.1-B	Férias e adicional de férias
2.3-A	Transporte
3-A	Aviso prévio indenizado
3-B	Incidência do FGTS sobre o aviso prévio indenizado
3-C	Multa do FGTS sobre o aviso prévio indenizado
3-D	Aviso prévio trabalhado
3-E	Incidência do GPS, FGTS e outras contribuições sobre o aviso prévio trabalhado
3-F	Multa do FGTS nas rescisões em justa causa
4.1-A	Substituto na cobertura de férias
4.1-B	Substituto na cobertura de ausências legais
4.1-C	Substituto na cobertura de licença paternidade
4.1-D	Substituto na cobertura de ausência por acidente de trabalho
4.3-A	Afastamento maternidade
6-C.3	Tributos municipais

19. Diferentemente do ocorrido no PE 1/2017, certame analisado no TC 028.842/2017-0, no qual as mensagens não traziam informações mínimas sobre as incorreções identificadas pelo órgão, a tabela acima comprova que, mesmo sem os erros terem sido descritos detalhadamente, houve indicação dos módulos/submódulos da planilha impugnados pelo pregoeiro.

20. Quanto à fixação do prazo para os licitantes realizarem a correção das planilhas, o

pregoeiro informou aos licitantes que “eventuais erros no preenchimento da planilha de custo, quaisquer que sejam, poderão ser corrigidos, quantas vezes forem necessárias, no prazo máximo de 1 (uma) hora, acrescida do tempo remanescente da primeira convocação”. Assim, na prática, àqueles foram concedidos prazos de correção que variaram entre 1h31min e 2h59min, superiores aos exíguos 30 minutos concedidos no PE 1/2017.

21. Houve evidente evolução na postura do responsável na condução do PE 2/2022 em relação àquela verificada no PE 1/2017, tanto no que tange à indicação das impropriedades das planilhas quanto à fixação de prazo para correção. Nesse contexto, observo que, logo no início da etapa de julgamento, preocupou-se em expor aos licitantes os procedimentos que adotaria na avaliação das propostas:

Pregoeiro	29/03/2022 09:43:18	ATENÇÃO! O subitem 8.15 do Edital informa que erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta e que a mesma poderá ser ajustada pelo licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço.
Pregoeiro	29/03/2022 09:43:58	Porém, em seus subitens 8.15.1 e 8.15.2, informa que o ajuste de que trata o subitem 8.15 se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas e que os erros passíveis de correção são as indicações de recolhimentos de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime.
Pregoeiro	29/03/2022 09:44:30	Recorrendo ao princípio da razoabilidade, contudo, eventuais erros no preenchimento da planilha de custo, quaisquer que sejam, poderão ser corrigidos, quantas vezes forem necessárias, no prazo máximo de 1 (uma) hora, acrescida do tempo remanescente da primeira convocação.
Pregoeiro	29/03/2022 09:45:04	Em respeito aos demais licitantes e aos princípios da isonomia, igualdade e impessoalidade, na solicitação de correção, serão indicados os itens, submódulos e/ou módulos da planilha onde os erros se encontram, sem informar o que está errado, cabendo somente ao licitante envolvido revisá-los com base no Edital e seus anexos e na legislação pertinente.

22. Necessário considerar que a sanção sofrida pelo responsável no âmbito do TC 028.842/2017-0 também foi motivada por outras irregularidades cometidas na etapa de julgamento das propostas do PE 1/2017, não identificadas no PE 2/2022: a) afronta ao princípio da segregação de funções; b) adoção de critério de eliminação não previsto no instrumento convocatório; e c) concessão de prazo para retificação de planilhas inferior ao previsto no edital.

23. Por fim, conforme informações prestadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (peças 28 a 30), o PE 2/2022 foi anulado em função da controvérsia referida no item 12 deste voto, relativa à CCT a ser seguida nas planilhas de formação de custos dos licitantes e que motivou a desclassificação de duas propostas; não há, portanto, que se cogitar a ocorrência de prejuízo ao erário relacionado ao contrato firmado a partir do certame ora analisado.

24. Desse modo, ainda que o pregoeiro tenha falhado quanto à indicação clara e objetiva das inconsistências verificadas nas planilhas dos licitantes, considerando as particularidades acima relacionadas, o encaminhamento proposto pela unidade técnica, pela rejeição das razões de justificativa, aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, revela-se desproporcional à sua conduta no caso em apreciação.

25. Nesse contexto, divergindo da unidade técnica, a quem peço as devidas vênias, acolho parcialmente as razões de justificativa apresentadas por José Rodrigues Martins Filho.

26. E, com vistas a evitar a repetição da impropriedade observada nesta representação, reputo pertinente dar ciência ao INSS de que a simples indicação dos módulos/submódulos das planilhas de composição de custos, sem a clara descrição das inconsistências identificadas na etapa de julgamento das propostas, por dificultar a retificação e o aproveitamento daquelas sanáveis, não se alinha aos princípios que regem as contratações públicas, notadamente os da transparência, da economicidade e



da seleção da proposta mais vantajosa.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove a minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de junho de 2023.

**JHONATAN DE JESUS**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 4370/2023 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo TC 007.195/2022-2
2. Grupo II – Classe de Assunto VI – Representação.
3. Representante: Alexis Fernandes (203.271.533-34).
- 3.1. Responsável: José Rodrigues Martins Filho (218.551.103-34).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional Nordeste do INSS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 2/2022, promovido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, que teve por objeto a contratação de serviço continuado de vigilância patrimonial orgânica desarmada,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso XXVI, 17, inciso IV, 237, parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno e também no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por José Rodrigues Martins Filho;

9.4. dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social de que a simples indicação dos módulos/submódulos das planilhas de composição de custos, sem a clara descrição das inconsistências identificadas na etapa de julgamento das propostas, por dificultar a retificação e o aproveitamento daquelas sanáveis, não se alinha aos princípios que regem as contratações públicas, notadamente os da transparência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão ao INSS, ao representante e a José Rodrigues Martins Filho;

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 17/2023 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 6/6/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-4370-17/23-1.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**JHONATAN DE JESUS**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**  
Subprocurador-Geral