

DECISÃO DA PREGOEIRO – RECURSO ADMINISTRATIVO**Processo Administrativo nº: 125/2025****Pregão Eletrônico nº: 90003/2026****Objeto:** Contratação de Serviços - Limpeza, Conservação e Apoio Operacional para Entrepósitos do Interior, conforme especificações constantes do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.**Recorrente: ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA – CNPJ 05.576.482/0001-46**

Trata-se a presente de julgamento de RECURSO administrativo apresentado pela empresa **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA** opondo-se à decisão do pregoeiro que habilitou a empresa **EMSIMEM MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO LTDA – CNPJ 05.805.527/0001-07** como vencedora do Lote 3 de referido pregão eletrônico.

I. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Após o informe do prazo para registro da intenção de recurso em sessão pública do dia 02/03/2026, a empresa **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA**, por apresentar os pressupostos legais para admissibilidade da peça recursal, teve sua intenção de recorrer aceita pelo Pregoeiro.

Na sequência, as razões que motivaram a intenção de recorrer da empresa **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA**, bem como a contrarrazão da empresa habilitada, foram devidamente disponibilizadas no Sistema Compras dentro do prazo estipulado da referida sessão e foram analisadas pelo Pregoeiro.

Assim, o presente recurso será julgado, fundamentalmente, considerando os termos impetrados. Estes documentos encontram-se disponíveis para consulta no sítio www.gov.br/compras e fisicamente constantes no Processo Administrativo nº 125/2025.

II. DO(S) ARGUMENTO(S) DA EMPRESA RECORRENTE

Nas razões de seu inconformismo, a recorrente **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA** fundamenta sua irresignação em três pontos centrais. Primeiramente, questiona a metodologia de composição do custo de equipamentos na planilha da EMSIMEM, alegando que o valor atribuído a tratores (R\$ 15.000,00) é manifestamente irreal perante o mercado e que a fórmula de depreciação foi indevidamente alterada pela inserção de fatores multiplicadores sem justificativa técnica. Em segundo lugar, sustenta a violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, argumentando que a proposta vencedora não seguiu a metodologia objetiva de cálculo estipulada no Edital. Por fim, levanta dúvida sobre a qualificação econômico-financeira da recorrida, apontando que a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) referente ao ano de 2024 registrou prejuízo contábil, o que representaria um risco elevado de inadimplemento contratual e incapacidade operacional.

Assim, a Recorrente requer que seja julgado Recurso como procedente com base nos pontos destacados, alegando suposta irregularidade na habilitação da empresa recorrida vencedora.

III. DAS CONTRARRAZÕES

A empresa **EMSIMEM MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO LTDA**, vencedora do Lote 3 deste certame público, apresentou suas contrarrazões em prazo legal defendendo a higidez de sua proposta. Argumentou que os valores de insumos refletem sua estratégia comercial e custos de aquisição históricos de sua frota própria. Quanto à situação financeira, afirmou atender

integralmente aos índices de liquidez e solvência exigidos pelo Edital, sendo o prejuízo contábil um dado isolado que não compromete sua estrutura patrimonial.

IV. DA ANÁLISE DO RECURSO

Como é amplamente sabido, a atividade precípua da administração pública em procedimentos licitatórios é a contratação de empresas que ofertem proposta mais vantajosa para o órgão ou entidade públicos e que, para além do menor preço, demonstrem capacidade técnica operacional e regularidade habilitatória para a execução dos serviços a serem usufruídos.

Neste sentido, a evidenciação da capacidade da realização das atividades deve sempre observar, além das regras editalícias, os princípios licitatórios e, dentre eles, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em respeito estrito às regras previamente estabelecidas em Edital de certame público.

Hely Lopes (MEIRELLES, 2010, p. 285) diz o seguinte sobre o vínculo ao Edital da contratação:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu".

Assim, considerada a vinculação ao Edital da contratação pública, ao serem estabelecidas as regras do certame, tornam-se estas inalteráveis durante todo o procedimento de licitação.

Feita esta introdução, passemos à análise do que fora considerado em peça recursal.

A) De metodologia de composição do custo de objeto dos insumos gerais (trator) e a suposta inexecuibilidade do item:

O primeiro ponto de ataque da recorrente reside na alegada incompatibilidade econômica do valor atribuído aos tratores na planilha da "EMSIMEM". Segundo a "Arcolimp", o valor de R\$ 15.000,00 para um equipamento com as especificações exigidas no Termo de Referência é "irreal", visto que o mercado praticaria preços até dez vezes superiores para máquinas com até dez anos de uso.

Porém, é fundamental esclarecer que a planilha de custos e formação de preços em serviços de limpeza com dedicação exclusiva de mão de obra possui natureza estimativa e subsidiária para a aferição da exequibilidade global da proposta. A Administração Pública não deve e não pode imiscuir-se na gestão interna de preços dos licitantes, salvo quando houver indício veemente de preço predatório ou inexecuibilidade total que comprometa a entrega do objeto.

Sobre isso, a jurisprudência do TCU é pacífica ao afirmar que a inexecuibilidade de itens isolados de uma planilha de custos não é, por si só, motivo suficiente para a desclassificação de uma licitante. O juízo de valor sobre a viabilidade da contratação deve recair sobre o montante total que a Administração pagará pelo serviço, pois é este valor que define se a empresa terá fôlego financeiro para honrar o ajuste.

A planilha de custos e formação de preços nos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra funciona como um "guia" para a análise da aceitabilidade, mas não possui natureza de um contrato de "preços unitários" e de análise individualizada a certos itens. Se o valor global ofertado for suficiente para cobrir os salários, os encargos sociais obrigatórios e os custos fixos essenciais, a subestimação de uma rubrica acessória pode ser compensada pela margem de lucro de outros postos ou pela eficiência logística da empresa.

O Acórdão 946/2024-Plenário do TCU reforça que o pregoeiro não deve agir com "paternalismo" administrativo, buscando proteger a margem de lucro da empresa ou questionando escolhas de alocação de custos que pertencem à estratégia privada do licitante. Pelo contrário, a Administração deve se preocupar se o serviço será entregue e se os direitos dos trabalhadores serão respeitados. Se o preço global comporta esses custos básicos, a forma como a empresa distribui seus custos indiretos ou amortiza seus equipamentos é de sua inteira responsabilidade e risco.

Diz mais o referido acórdão: *"A conclusão pela inexecuibilidade de proposta apresentada por licitante em pregão eletrônico para contratação de serviços demanda análise ampla de todos os itens que a compõem e não apenas de um desses itens, como o de despesas administrativas."*

A análise da exequibilidade deve, portanto, seguir uma lógica descendente: primeiro avalia-se o valor global; se este estiver dentro de parâmetros razoáveis (como acima dos 50% do estimado para serviços em geral), a presunção é de exequibilidade. No caso da CEAGESP, a proposta da EMSIMEM situa-se longe da zona crítica de risco de inexecuibilidade matemática. O ataque pontual da recorrente ao item específico perde força diante do valor global apresentado para a execução do futuro contrato.

Melhor dizendo: fica claro na jurisprudência do TCU que dúvidas pontuais em itens da planilha não devem conduzir à desclassificação sumária, devendo-se oportunizar o saneamento ou avaliar se o preço global suporta as distorções.

E no caso específico dos tratores deve-se considerar que empresas consolidadas no mercado de terceirização de serviços de limpeza e conservação frequentemente operam com frotas próprias ou locações, cujos equipamentos podem estar total ou parcialmente depreciados contabilmente. Para uma empresa que já possui o ativo, por exemplo, o custo de "aquisição" a ser lançado na planilha para fins de depreciação mensal não é o valor de um trator novo no mercado em 2026, mas sim o seu valor contábil residual ou uma estimativa de custo de oportunidade. Ou, se a EMSIMEM utiliza modelos de gestão ou de estratégia corporativa que reduzam seu custo de capital, por exemplo, o valor de R\$ 15.000,00 pode ser tecnicamente justificável dentro de sua estrutura de custos organizacional.

Ademais, ressaltamos que a análise de exequibilidade em contratos como o do presente pregão eletrônico deve ser focada no módulo de mão de obra e encargos sociais, que representam a esmagadora maioria da composição de preços. O subdimensionamento de um insumo de equipamento, ainda que comprovado, dificilmente teria o condão de tornar inexecuível uma proposta que apresenta margem saudável nos demais módulos.

Dessa forma, a alegação de "incompatibilidade econômica objetiva" por parte da recorrente não prospera como motivo de desclassificação, pois não foi demonstrado que tal valor, isoladamente, inviabilizaria o cumprimento de todas as obrigações contratuais pela recorrida.

E, com base em nosso poder-dever de diligenciar perante os pontos controversos e de necessários esclarecimentos, contatamos a empresa recorrida a fim de elucidar sobre o assunto. E, através de nossa área técnica responsável, no ensejo do devido saneamento, executou o procedimento e manifestou o seguinte parecer: *“...informamos que esta área técnica realizou diligência junto à empresa **EMSIMEM Manutenção e Conservação Ltda.**, em razão dos questionamentos apresentados no recurso administrativo interposto pela empresa **ARCOLIMP Serviços Gerais Ltda.**, especialmente quanto aos valores atribuídos aos tratores constantes da planilha de formação de preços.*

No prazo estabelecido, a empresa encaminhou a documentação comprobatória (Contrato de Locação do Veículo e outros), a qual foi analisada por esta área técnica.

Após análise, entendemos que a documentação apresentada comprova, de forma satisfatória, os valores considerados na planilha de custos dos equipamentos, não sendo identificados elementos que comprometam a proposta apresentada para o Lote 3”. O expediente relacionado encontra-se no respectivo processo administrativo.

Por fim, é imperioso informar que as planilhas de custos apresentadas pela empresa vencedora foram devidamente aferidas por nossa Seção de Apoio a Processos Licitatórios (SEAPL) e, sob saneamentos em sua composição, aprovadas após parecer técnico da área.

Não merecem prosperar, portanto, as colocações postas pela empresa recorrente.

B) Da violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório:

A recorrente alega suposta “quebra” ao princípio aludido trazendo que “o Edital não permite alternativa de cálculo” e complementa que a “...Administração e os licitantes estão vinculados à formula estabelecida”.

Contraditando o que fora presumido, nossa atuação foi pautada pela estrita observância às condições do **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**. Como é cediço, nossos atos são subordinados aos termos editalícios; logo, as obrigações ali contidas constituem o limite e o fundamento da execução.

Dessa forma, declaramos o cumprimento das regras definidas para o certame e, por isso, honramos o compromisso assumido para o Edital, vedando assim qualquer interpretação extensiva ou restritiva que desnature as regras de habilitação e julgamento previamente estabelecidos.

C) Do presumível risco financeiro a que se expõe a administração:

O outro ponto contestável trazido pela recorrente reside na alegação de que a “EMSIMEM” não possuiria “aptidão econômica” devido ao prejuízo contábil registrado em 2024 em suas demonstrações financeiras. A recorrente utiliza o art. 69 da Lei nº 14.133/2021 para sustentar que a finalidade da habilitação financeira é garantir a execução sem interrupções, e que uma empresa no vermelho representaria um risco sistêmico.

Contudo, a análise da habilitação econômico-financeira em licitações públicas é estritamente objetiva e vinculada aos critérios fixados no Edital. E, neste sentido, o item 8.2.4, em suas alíneas “b” e “c” estabelece os parâmetros de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência

Geral (SG), exigindo que todos sejam superiores a 1,0. A legislação veda a utilização de critérios subjetivos ou que não guardem relação direta com a solvência da empresa no curto e longo prazo.

Para isso, encaminhamos à nossa área competente, a Seção de Contabilidade e Controle Patrimonial (SECCP), responsável pelas nossas verificações de “saúde” econômica das empresas submetidas à avaliação de habilitação, que emitiu parecer positivo, vide as folhas nº 1980 a 1982 do referido processo administrativo, ao mensurar os “números” da “EMSIMEM” aos requisitos mínimos determinados no item 8.2.4.

O que garante a execução do contrato é a existência de capital circulante e patrimônio líquido suficiente para absorver flutuações e suportar o fluxo de caixa, especialmente nos primeiros meses de execução, onde o pagamento pela Administração pode sofrer atrasos burocráticos. E a “EMSIMEM” comprovou possuir índices LC, LG e SG superiores a 1,0 e um Patrimônio Líquido condizente com o percentual exigido sobre o valor estimado do contrato. Portanto, ela cumpre o requisito legal de habilitação.

Assim, eiva-se, em conclusão, infundada mais esta indagação.

Por fim, assinalo que a conduta deste Pregoeiro está adstrita ao que foi estritamente definido no instrumento convocatório, cumprindo todas as exigências editalícias e legais vigentes e aplicáveis na data da sessão.

V. DA DECISÃO

Por todo exposto e segundo entendimento aos princípios basilares da licitação pública e os deveres correlatos, primando pelos princípios gerais que regem o Direito Administrativo, em consonância com os ditames da Lei nº 13.303/2016, Decreto Federal nº 10.024/2019, Lei 14.133/2021, no que couber, termos do edital e todos os atos até então praticados, bem como em atenção ao recurso impetrado pela recorrente, **DECIDO POR ADMITIR E CONHECER O RECURSO** interposto pela empresa **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA** e, no **MÉRITO**, julgá-lo **IMPROCEDENTE**.

Ressalto que a presente decisão não é vinculativa à autoridade superior competente, apenas faz uma contextualização fática e documental com base no que foi carreado ao processo administrativo, confrontando-o com os elementos do edital e da Lei, de modo a fornecer subsídios à autoridade superior a quem cabe a decisão final, ratificando ou não a decisão do Pregoeiro.

Por fim, a decisão do Pregoeiro é submetida à Autoridade Superior para apreciação e posterior ratificação, nos termos do inciso IV, do artigo 13º do Decreto nº 10.024/2019.

São Paulo, 18 de março de 2026.

Gerson Ulisses de Moraes Junior
Pregoeiro