

APRECIÇÃO DO RECURSO PELA AUTORIDADE SUPERIOR

PROCESSO	ADMINISTRATIVO	Nº	248/2025
PREGÃO	ELETRÔNICO	Nº	138/2025.
RECORRENTE:	GM	INSTALADORA	LTDA.
RECORRIDA:	PLENA	ALIMENTAÇÃO E	FACILITIES LTDA.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de mão de obra de cozinheiras, destinadas às unidades de ensino do Sistema Municipal de Educação de Lages/SC.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa GM INSTALADORA LTDA., inscrita no CNPJ nº 14.623.473/0001-50, em face da decisão proferida no âmbito do Pregão Eletrônico nº 138/2025, que declarou classificada e habilitada a empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA., inscrita no CNPJ nº 19.092.349/0001-29.

O certame tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de mão de obra de cozinheiras destinadas às unidades de ensino do Sistema Municipal de Educação de Lages/SC, adotando-se como critério de julgamento o menor preço global.

Após a fase de lances e análise da proposta, a empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. foi classificada em primeiro lugar, tendo sua documentação e proposta submetidas às análises pertinentes.

A Secretaria Municipal da Educação, por meio dos Ofícios nº 788/2026/FIN/SMEL e nº 846/2026/FIN/SMEL, procedeu à análise técnica da proposta e da documentação de habilitação, concluindo pela regularidade dos documentos apresentados.

Inconformada, a empresa GM INSTALADORA LTDA. interpôs recurso administrativo, sustentando, em síntese:

- a) a existência de irregularidades na planilha de custos da empresa recorrida, especialmente quanto aos valores relativos à cesta básica, gratificação natalina e contribuição assistencial patronal, o que, no entendimento da recorrente, caracterizaria subdimensionamento de custos, inexecutabilidade da proposta e denominado "jogo de planilha";
- b) a ausência de documentos e declarações exigidos pelo item 7.18 do Edital, especialmente a declaração prevista no subitem 7.18.4;
- c) a necessidade de observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, com a consequente desclassificação da empresa recorrida.

A empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. apresentou contrarrazões, defendendo a regularidade e exequibilidade de sua proposta, sustentando, em síntese, que o valor de R\$ 260,00 referente à cesta básica corresponde ao efetivo custo patronal previsto na norma coletiva; que eventual inclusão da gratificação natalina constitui ajuste de planilha incapaz de alterar o preço final; que a exigibilidade da contribuição assistencial patronal seria controvertida; e que teria apresentado a documentação exigida pelo item 7.18 do instrumento convocatório.

Considerando o caráter técnico-contábil das alegações relativas à formação do preço, o recurso e as contrarrazões foram submetidos à análise da Contabilidade Municipal, resultando no Parecer Contábil nº 58/2026/ADM/CONT.

No referido parecer, concluiu-se, em síntese, que:

1. a cesta básica foi corretamente cotada no valor de R\$ 260,00, correspondente ao custo líquido suportado pela empresa nos termos da Convenção Coletiva de Trabalho;

2. a proposta comporta a inclusão da gratificação natalina e da contribuição assistencial patronal sem alteração do preço final por posto, de R\$ 4.337,50;
3. mesmo com a incorporação das referidas rubricas, permanece margem superavitária de R\$ 6,38 por posto, aproximadamente 0,147% do valor ofertado;
4. não se confirma, portanto, o déficit alegado pela recorrente nem a inexecutabilidade da proposta;
5. quanto à contribuição assistencial patronal, por envolver questão jurídica relativa à sua exigibilidade, recomendou-se a manifestação da Procuradoria-Geral do Município.

Na sequência, a matéria foi submetida à Procuradoria-Geral do Município, que emitiu o Parecer Jurídico nº 717/2026, reconhecendo a exigibilidade da contribuição assistencial patronal prevista na Convenção Coletiva de Trabalho e recomendando sua inclusão formal na planilha de custos da empresa classificada.

Em observância ao parecer jurídico, a Pregoeira promoveu diligência em 07 de agosto de 2026, por meio da plataforma Compras.gov.br, oportunizando à empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. a readequação de sua planilha.

A empresa atendeu à diligência e apresentou nova planilha, passando a contemplar expressamente a contribuição assistencial patronal de R\$ 16,64 por posto, bem como a gratificação natalina, sem qualquer majoração do preço final, mantendo o valor de R\$ 4.337,50 por empregado e o valor global ofertado de R\$ 4.944.750,00.

Após a instrução complementar, a Pregoeira, por meio do Ofício nº 250/2026/CENTRAL/DL, decidiu conhecer do recurso administrativo e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. classificada e habilitada no certame, remetendo os autos à autoridade superior para

apreciação.

Vieram, assim, os autos para decisão em segunda instância.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, especialmente legitimidade, interesse recursal e tempestividade, CONHEÇO do recurso administrativo interposto pela empresa GM INSTALADORA LTDA., passando à análise de seu mérito.

III – FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Da alegação de inexecuibilidade da proposta e das irregularidades na planilha de custos

A principal insurgência da recorrente refere-se à alegada inexecuibilidade da proposta da empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA., decorrente de supostas omissões ou subdimensionamentos relacionados à cesta básica, gratificação natalina e contribuição assistencial patronal.

A matéria foi adequadamente submetida à unidade técnica competente, resultando no Parecer Contábil nº 58/2026/ADM/CONT, cujas conclusões merecem ser acolhidas.

Quanto à cesta básica, sustentou a recorrente que deveria ter sido considerado o valor de R\$ 285,00, e não R\$ 260,00.

Todavia, conforme esclarecido tecnicamente, a Convenção Coletiva de Trabalho estabelece o valor de R\$ 285,00, mas admite desconto de até R\$ 25,00 do empregado beneficiado, de modo que o custo líquido suportado pela empresa corresponde precisamente a:

R\$ 285,00 – R\$ 25,00 = R\$ 260,00.

Portanto, inexistente subdimensionamento da rubrica.

A premissa utilizada pela recorrente para acrescentar R\$ 25,00 ao custo mensal da empresa mostra-se incorreta.

Quanto à gratificação natalina, equivalente a R\$ 108,00 anuais ou aproximadamente R\$ 9,00 mensais por posto, constatou-se que sua inclusão na composição dos custos é plenamente absorvível pela proposta apresentada.

Não se trata, por conseguinte, de circunstância capaz de demonstrar a inviabilidade econômica da contratação.

Por fim, quanto à contribuição assistencial patronal, correspondente a R\$ 16,64 por posto de trabalho, a questão de sua exigibilidade foi submetida à Procuradoria-Geral do Município.

O Parecer Jurídico nº 717/2026 concluiu que a rubrica deve ser considerada na composição dos custos da futura contratada.

Em cumprimento à orientação jurídica, foi promovida diligência e a empresa recorrida apresentou planilha readequada, contemplando formalmente a contribuição assistencial patronal, sem majoração de seu preço.

A conclusão técnica é particularmente relevante: mesmo considerando cumulativamente a gratificação natalina de R\$ 9,00 e a contribuição assistencial patronal de R\$ 16,64, totalizando R\$ 25,64 por posto, a proposta continua comportando integralmente esses custos.

O Parecer Contábil demonstrou que o acréscimo foi absorvido pela redução das parcelas relativas aos custos indiretos/supervisão e lucro, permanecendo uma margem

positiva de R\$ 6,38 por empregado, sem alteração do valor de R\$ 4.337,50 por posto.

Consequentemente, não se confirmou a alegação de déficit financeiro apresentada pela recorrente.

Não há, portanto, suporte técnico para afirmar que a proposta seja inexecutável.

A Lei nº 14.133/2021 privilegia a análise material da exequibilidade da proposta, admitindo a realização de diligências para sua aferição e vedando conclusões meramente presumidas quando for possível verificar objetivamente a capacidade de execução.

Foi precisamente o que ocorreu no presente procedimento.

A Administração não simplesmente presumiu a exequibilidade da proposta. Foram realizadas diligências durante o certame, a matéria foi encaminhada à unidade contábil competente, submetida à Procuradoria-Geral do Município e, por fim, exigida a correspondente readequação da planilha.

O resultado desse procedimento instrutório demonstra objetivamente que os custos questionados podem ser suportados dentro do preço ofertado.

Também não se vislumbra o denominado "jogo de planilha".

Não houve aumento do preço originalmente ofertado, transferência artificial de custos para itens com maior expectativa de execução ou alteração da substância econômica da proposta.

Ao contrário, houve apenas a formalização e redistribuição interna de rubricas da planilha, permanecendo inalterado o valor final da proposta.

A planilha readequada registra:

- valor total por empregado: R\$ 4.337,50;
- quantidade de funcionários: 95;
- valor mensal: R\$ 412.062,50;
- valor global: R\$ 4.944.750,00.

Assim, inexistente fundamento para a desclassificação por inexequibilidade.

3.2. Da possibilidade de readequação da planilha de custos

A recorrente sustenta que a inclusão posterior de determinadas rubricas representaria modificação indevida da proposta.

Não procede.

A correção ou readequação da planilha de formação de preços é admitida quando não resulta na majoração do preço ofertado, não modifica as condições substanciais da proposta e não concede vantagem competitiva posterior ao licitante.

No caso em análise, a empresa recorrida não alterou o preço final de seu lance.

A inclusão formal da gratificação natalina e, posteriormente, da contribuição assistencial patronal foi suportada por redução das parcelas internas de custos indiretos e lucro.

Não houve, portanto, reformulação do preço ou apresentação de nova proposta.

O que ocorreu foi a adequação da demonstração analítica dos custos ao preço já ofertado.

O formalismo inerente ao procedimento licitatório não possui finalidade

autônoma. Sua função é assegurar isonomia, segurança jurídica, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa.

Não se mostra razoável afastar proposta economicamente vantajosa e tecnicamente considerada exequível em razão de inconsistência sanável de planilha, especialmente quando a correção não majora o preço nem prejudica os demais participantes.

Logo, a diligência promovida pela Pregoeira encontra-se em consonância com o dever de busca da verdade material e com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, economicidade e interesse público previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

3.3. Da contribuição assistencial patronal

Especial atenção merece a contribuição assistencial patronal prevista na cláusula coletiva aplicável.

O Parecer Contábil nº 58/2026/ADM/CONT inicialmente reconheceu que a matéria relativa à exigibilidade do encargo possuía conteúdo jurídico, razão pela qual recomendou manifestação da Procuradoria-Geral do Município.

A PROGEM, mediante o Parecer nº 717/2026, analisou especificamente a questão e concluiu que a contribuição assistencial patronal deveria integrar a composição dos custos.

Esta autoridade superior acolhe, para os fins do presente procedimento administrativo, a orientação jurídica emitida pelo órgão de assessoramento jurídico municipal.

Importa registrar que a empresa recorrida cumpriu integralmente a determinação decorrente do parecer, apresentando a planilha readequada, com

inclusão expressa do valor de R\$ 16,64 a título de contribuição assistencial patronal.

A nova planilha não aumentou o preço contratado e preservou sua exequibilidade.

Dessa maneira, mesmo considerando procedente, nesse ponto específico, a necessidade de formal inclusão da rubrica suscitada pela recorrente, não decorre daí a consequência jurídica pretendida no recurso, qual seja, a desclassificação da empresa vencedora.

A impropriedade foi adequadamente solucionada mediante diligência, sem modificação do valor da proposta e sem qualquer prejuízo à competitividade ou à isonomia do certame.

Registra-se, ainda, para afastar qualquer dúvida documental, que a menção à CCT SC000198/2026 constante do item conclusivo do Parecer Jurídico nº 717/2026 deve ser compreendida como mero erro material de referência, visto que o próprio relatório e toda a fundamentação do parecer, assim como os demais documentos do processo, referem-se à CCT SC000197/2026, que é o instrumento coletivo efetivamente analisado.

3.4. Da alegada ausência das declarações previstas no item 7.18 do Edital

A recorrente sustenta, ainda, que a empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. não teria observado as exigências constantes do item 7.18 do Edital, em especial a declaração prevista no item 7.18.4.

Também nesse aspecto não se verifica razão suficiente para reforma da decisão.

A documentação da licitante foi submetida à análise da unidade demandante, sendo consignado no Ofício nº 846/2026/FIN/SMEL que a empresa PLENA ALIMENTAÇÃO apresentou a documentação exigida pelo Edital, tendo sido opinado

expressamente pelo deferimento de sua habilitação.

A própria decisão da Pregoeira igualmente concluiu pela regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica da empresa.

Não se identifica, nos elementos submetidos à apreciação desta autoridade, prova concreta capaz de infirmar essas conclusões administrativas.

Ademais, mesmo em relação a eventual deficiência estritamente formal de documento declaratório, a legislação de regência deve ser interpretada à luz do princípio do formalismo moderado.

O art. 12, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não deverá importar seu afastamento da licitação.

De igual modo, a realização de diligência destina-se justamente a esclarecer e complementar a instrução do procedimento quando não houver alteração da substância da proposta nem criação posterior de requisito material inexistente na data própria.

No presente caso, não foi demonstrada qualquer vantagem econômica decorrente de eventual falha declaratória, tampouco prejuízo à isonomia entre os licitantes.

A desclassificação constitui medida de natureza excepcional e deve estar relacionada a vício material que comprometa efetivamente a proposta, a habilitação ou o tratamento isonômico dos participantes.

Não é essa a situação verificada nos autos.

3.5. Da vinculação ao instrumento convocatório

A recorrente invoca o princípio da vinculação ao instrumento convocatório para justificar a desclassificação da empresa vencedora.

É indiscutível que a Administração e os licitantes estão vinculados às regras previamente estabelecidas no edital, conforme expressamente determina o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, o princípio da vinculação ao edital não pode ser interpretado isoladamente nem utilizado para justificar a adoção de formalismo excessivo que não produza benefício ao interesse público.

A Lei nº 14.133/2021 igualmente consagra os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, economicidade, eficiência, julgamento objetivo, segurança jurídica e interesse público.

No caso concreto, não houve afastamento das regras editalícias.

Ao contrário, diante da controvérsia suscitada, a Administração aprofundou a análise da proposta, realizou diligências, submeteu a planilha à avaliação contábil, submeteu a questão jurídica à Procuradoria-Geral do Município e determinou as adequações consideradas necessárias.

O resultado final permanece fiel às condições originalmente disputadas: o preço ofertado não foi aumentado e a proposta demonstrou capacidade financeira para suportar todos os encargos reconhecidos pela Administração.

Desclassificar a proposta nessas circunstâncias significaria privilegiar a forma em detrimento da substância, afastando proposta mais vantajosa por questão passível de correção sem qualquer prejuízo aos demais licitantes.

Tal providência não encontra respaldo nos princípios que orientam a nova legislação de contratações públicas.

3.6. Da manutenção da decisão da Pregoeira

A decisão proferida pela Pregoeira encontra respaldo nos elementos técnicos e jurídicos produzidos durante a instrução do recurso.

O Parecer Contábil nº 58/2026/ADM/CONT afastou objetivamente a tese de inexequibilidade.

O Parecer Jurídico nº 717/2026 determinou a consideração da contribuição assistencial patronal.

A determinação foi atendida pela empresa recorrida por meio de planilha readequada, sem aumento de preço.

A documentação de habilitação foi previamente considerada regular pela área técnica.

Assim, não se identifica ilegalidade, irregularidade insanável ou prejuízo à competitividade capaz de justificar a reforma da decisão recorrida.

Ao contrário, a manutenção da classificação da empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. mostra-se compatível com a legalidade, o julgamento objetivo, a economicidade, a razoabilidade, a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

IV – DECISÃO

Diante do exposto, considerando as razões apresentadas pela Recorrente, as contrarrazões da Recorrida, o Parecer Contábil nº 58/2026/ADM/CONT, o Parecer Jurídico nº 717/2026 da Procuradoria-Geral do Município, a planilha de custos

readequada apresentada pela empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. e a decisão proferida pela Pregoeira por meio do Ofício nº 250/2026/CENTRAL/DL, DECIDO, na qualidade de autoridade superior:

I – CONHECER do Recurso Administrativo interposto pela empresa GM INSTALADORA LTDA., por preencher os pressupostos de admissibilidade;

II – NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo integralmente a decisão da Pregoeira;

III – MANTER CLASSIFICADA E HABILITADA no Pregão Eletrônico nº 138/2025 a empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA., CNPJ nº 19.092.349/0001-29;

IV – ACOLHER, para fins de composição definitiva dos custos da contratação, a planilha readequada apresentada pela empresa PLENA ALIMENTAÇÃO E FACILITIES LTDA. em atendimento à diligência realizada em 07/08/2026, contendo a gratificação natalina e a contribuição assistencial patronal, sem alteração do valor final da proposta;

V – RECONHECER que não restou comprovada a inexecutabilidade da proposta, uma vez que a análise contábil demonstrou a possibilidade de absorção das rubricas questionadas sem majoração do preço ofertado e com manutenção de margem superavitária;

VI – RATIFICAR, pelos seus próprios fundamentos e pelos fundamentos ora acrescidos, a decisão da Pregoeira constante do Ofício nº 250/2026/CENTRAL/DL;

VII – DETERMINAR o regular prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 138/2025, com a adoção dos atos subsequentes cabíveis, observadas as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e do instrumento convocatório.

Publique-se a presente decisão e dê-se ciência às empresas interessadas, assegurando-se a devida publicidade no sistema eletrônico em que se processa o

certame.

Lages/SC, 07 de agosto de 2026.

Fernanda Cristina Torres
Secretária Municipal da Administração