



Ministério da Educação
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
CAMPUS SANTA CRUZ

Diretoria de Administração
Rua São Braz, 304, Paraíso, SANTA CRUZ / RN, CEP 59200-000
Fone: (84) 4005-4110

Decisão Administrativa 1/2026 - DIAD/DG/SC/RE/IFRN 23 de julho de 2026

DECISÃO DO PREGOEIRO

Pregão Eletrônico nº 90002/2026 – UASG 158372

Recorrentes: ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PREDIOS E EM DOMICILIOS LTDA
ZELO LOCACAO DE MAO DE OBRA LTDA

Recorrida: FOCO TERCERIZACAO DE MAO DE OBRA LTDA

Objeto: Contratação de serviços contínuos de PORTARIA E RECEPÇÃO, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra

I. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório realizado na modalidade Pregão Eletrônico, sob o nº 90002/2026, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de recepção e portaria, com dedicação exclusiva de mão de obra, destinados ao atendimento das necessidades do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – *Campus* Santa Cruz, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e respectivos anexos.

Concluída a fase de julgamento das propostas e realizada a análise da documentação de habilitação, foi declarada vencedora do certame a empresa **FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 33.001.109/0001-00, após análise da proposta comercial, da planilha de custos e formação de preços e dos documentos de habilitação exigidos pelo instrumento convocatório.

Inconformadas com o resultado do julgamento, as empresas **ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS LTDA** e **ZELO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA** interpuseram tempestivamente recursos administrativos, questionando, em síntese, a regularidade da proposta apresentada pela licitante declarada vencedora, bem como o atendimento aos requisitos de habilitação previstos no Edital e no Termo de Referência.

A recorrente ELITE sustentou, em síntese, que a proposta apresentada pela empresa FOCO conteria inconsistências relevantes na composição da planilha de custos, especialmente em relação à ausência de previsão de parcelas consideradas obrigatórias pelo Termo de Referência e pela Convenção Coletiva de Trabalho adotada como referência, notadamente Benefício Social Familiar, Programa de Qualificação Profissional e Marketing – PQM e reembolso-creche. Alegou, ainda, suposta fragilidade da qualificação econômico-financeira da licitante, requerendo sua desclassificação ou, subsidiariamente, sua inabilitação.

Por sua vez, a empresa ZELO sustentou, em síntese, o descumprimento do item 7.21 do Edital, por suposta ausência da documentação relativa ao enquadramento sindical; alegou irregularidades na composição da planilha de custos, especialmente quanto ao Benefício Social Sindical e ao reembolso-creche; questionou a inscrição da empresa no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; apontou suposta inexecuibilidade dos valores destinados ao fornecimento de uniformes e equipamentos de proteção individual; e, por fim, alegou insuficiência da comprovação da qualificação técnico-operacional exigida pelo Termo de Referência.

Regularmente intimada, a empresa FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA apresentou tempestivamente contrarrazões, sustentando, em síntese, a improcedência integral das alegações recursais, defendendo a regularidade de sua proposta, da documentação apresentada e da habilitação promovida pela Administração.

A recorrida alegou, ainda, que os temas suscitados pelas recorrentes já teriam sido objeto de análise técnica durante a fase de julgamento da proposta e da habilitação, inexistindo fatos novos aptos a justificar a revisão das decisões anteriormente proferidas.

No curso da análise recursal, esta Administração, considerando o dever de instrução do processo administrativo, bem como os princípios da busca da verdade material, da eficiência, da seleção da proposta mais vantajosa e da motivação dos atos administrativos, instaurou diligência destinada à obtenção de esclarecimentos complementares acerca da composição da planilha de custos apresentada pela licitante vencedora.

Referida diligência foi realizada com fundamento nos arts. 59, §2º, e 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como no item 7.24 do Edital, tendo sido oportunizado à empresa o saneamento de inconsistências identificadas na planilha de custos, desde que preservado o valor global da proposta e demonstrada sua exequibilidade.

Em atendimento à diligência, a empresa apresentou nova planilha de custos, documentação complementar e justificativas técnicas.

Como resultado da instrução complementar, verificou-se que parte das inconsistências inicialmente identificadas foi devidamente saneada, notadamente mediante a inclusão da provisão correspondente ao Benefício Social Sindical, sem alteração do valor global da proposta.

Entretanto, em relação à previsão do reembolso-creche, a licitante optou por manter a inexistência de provisão específica na planilha de custos, sustentando que eventual despesa futura seria suportada com recursos próprios, caso viesse a ocorrer durante a execução contratual.

Concluída a instrução processual, os autos vieram para julgamento dos recursos administrativos.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS

Inicialmente, verifica-se que os recursos administrativos interpostos pelas empresas ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS LTDA e ZELO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA atendem aos pressupostos de admissibilidade previstos no Edital e na Lei nº 14.133/2021.

Constata-se que ambas as recorrentes manifestaram tempestivamente a intenção de recorrer durante a sessão pública, apresentaram suas razões dentro do prazo legal e possuem legitimidade e interesse recursal, uma vez que participaram regularmente do certame e foram diretamente afetadas pelo resultado do julgamento.

Da mesma forma, verifica-se que as contrarrazões apresentadas pela empresa FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA também foram protocoladas tempestivamente, devendo ser integralmente conhecidas.

Assim, presentes os requisitos de admissibilidade, conhecem-se dos recursos administrativos e das respectivas contrarrazões.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA GERAL

III.1 Da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo

A licitação pública constitui procedimento administrativo submetido aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e isonomia, bem como aos princípios específicos previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais destacam-se a vinculação ao instrumento convocatório, o julgamento objetivo, a segurança jurídica, a motivação, a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa.

O edital representa a lei interna da licitação, vinculando igualmente a Administração e todos os licitantes.

Consequentemente, a Administração não pode relevar exigências que ela própria estabeleceu como obrigatórias, tampouco criar novos requisitos após a publicação do instrumento convocatório.

Por outro lado, também não pode interpretar o edital de forma excessivamente formalista quando isso importar restrição indevida à competitividade ou desclassificação fundada em meras irregularidades sanáveis.

O dever da Administração consiste precisamente em harmonizar tais princípios, preservando simultaneamente a legalidade, a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa.

III.2 Do formalismo moderado e da possibilidade de saneamento

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o denominado formalismo moderado, permitindo que falhas meramente formais, erros materiais ou inconsistências sanáveis sejam corrigidas durante a

instrução do procedimento, desde que não impliquem modificação substancial da proposta nem afrontem a isonomia entre os licitantes.

Nesse contexto, o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a realização de diligências destinadas a esclarecer ou complementar informações constantes da documentação apresentada pelos licitantes, vedada apenas a inclusão posterior de documento que deveria comprovar fato já inexistente à época da apresentação da proposta ou da habilitação.

De igual modo, o art. 59, §2º, da mesma Lei estabelece que, diante de indícios de inexequibilidade ou da necessidade de esclarecimentos acerca da proposta, poderá ser oportunizada manifestação ao licitante antes da adoção de decisão definitiva.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União igualmente prestigia a realização de diligências sempre que necessárias ao esclarecimento dos fatos, evitando-se desclassificações precipitadas decorrentes de falhas meramente formais, desde que preservados os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

No presente caso, foi precisamente essa sistemática que norteou a atuação desta Administração, que instaurou diligência, oportunizou o saneamento das inconsistências identificadas e somente após a completa instrução processual passou à reapreciação integral da proposta e da habilitação da licitante vencedora.

III.3 Do poder-dever de autotutela e da possibilidade de revisão dos atos administrativos

Preliminarmente, cumpre enfrentar a alegação deduzida pela recorrida FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA no sentido de que as matérias objeto dos recursos já teriam sido definitivamente apreciadas pelos pareceres técnicos emitidos durante as fases de julgamento da proposta e da habilitação, razão pela qual estariam preclusas.

Tal argumentação, entretanto, não merece prosperar.

Os pareceres técnicos emitidos no curso da licitação possuem natureza eminentemente opinativa e instrutória, destinando-se a subsidiar a tomada de decisão da autoridade competente ou do agente responsável pela condução do certame. Não se confundem, portanto, com decisão administrativa definitiva nem produzem efeito vinculante capaz de impedir a reavaliação dos fatos diante de novos argumentos, documentos ou esclarecimentos apresentados no curso da fase recursal.

Além disso, a Administração Pública exerce permanente poder-dever de autotutela sobre seus próprios atos. Esse poder decorre diretamente do princípio da legalidade e encontra previsão expressa no art. 53 da Lei nº 9.784/1999, segundo o qual:

"A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos."

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento por meio das Súmulas nº 346 e nº 473, segundo as quais a Administração pode e deve revisar seus próprios atos quando constatada ilegalidade, respeitados o contraditório, a ampla defesa e os direitos eventualmente consolidados.

No âmbito das licitações, esse dever assume especial relevância, pois a seleção da proposta mais vantajosa exige que o julgamento permaneça aderente às regras do edital até a conclusão do procedimento, sendo plenamente legítima a revisão de entendimentos anteriormente adotados

quando a instrução processual revelar elementos capazes de demonstrar desconformidade com as exigências editalícias.

Não há, portanto, qualquer afronta à segurança jurídica quando a Administração, antes da adjudicação e homologação do certame, reavalia os elementos constantes dos autos em razão de recursos administrativos regularmente interpostos e de diligências legitimamente instauradas.

Ao contrário, tal conduta representa concretização dos princípios da legalidade, da motivação, da verdade material, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, todos expressamente consagrados pela Lei nº 14.133/2021.

IV – ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA EMPRESA ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS LTDA

Superadas as questões preliminares, passa-se à análise individual das alegações formuladas pela recorrente ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS LTDA, observando-se a ordem lógica das matérias suscitadas.

IV.1 Da alegada inobservância dos critérios de aceitabilidade de preços previstos no item 9.3 do Termo de Referência

A recorrente sustenta que a empresa FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA deixou de observar custos unitários mínimos considerados obrigatórios pelo item 9.3 do Termo de Referência, especialmente quanto ao benefício social sindical e reembolso-creche.

A questão demanda análise individualizada de cada uma das parcelas apontadas, porquanto não possuem a mesma natureza jurídica nem receberam o mesmo tratamento ao longo da instrução processual.

Em nova análise, verificou-se que na apresentação da proposta originalmente ofertada, ambas as rubricas não haviam sido contempladas na planilha apresentada pela licitante vencedora.

Todavia, antes da conclusão da fase recursal, esta Administração instaurou diligência com fundamento no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e no item 7.24 do Edital, oportunizando expressamente à empresa o saneamento das inconsistências identificadas.

Em resposta, a licitante promoveu a inclusão do Benefício Social Sindical, mediante redistribuição interna dos custos da planilha, sem alteração do valor global ofertado.

Dessa forma, a irregularidade inicialmente existente foi integralmente sanada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que falhas formais ou materiais passíveis de correção podem ser saneadas durante o procedimento licitatório, desde que não impliquem alteração substancial da proposta nem violação à isonomia entre os licitantes.

No caso concreto, a correção promovida limitou-se à readequação interna da composição de custos, preservando integralmente o valor global da proposta e sem modificar sua essência

econômica.

Não há, portanto, fundamento jurídico para desclassificação da proposta exclusivamente em razão da ausência inicial dessa rubrica.

Diversa, entretanto, é a conclusão quanto ao reembolso-creche, cuja análise será desenvolvida em tópico próprio, dada sua relevância para o deslinde da controvérsia.

Assim, a alegação recursal merece acolhimento apenas parcialmente, exclusivamente para reconhecer que a proposta originalmente apresentada possuía inconsistências em determinadas rubricas, parte das quais foram posteriormente sanadas mediante diligência regularmente instaurada.

IV.2 Da alegada ausência de previsão do Benefício Social Familiar (Cláusula 19ª) e do Programa de Qualificação Profissional e Marketing – PQM (Cláusula 28ª)

A recorrente sustenta que a proposta apresentada pela empresa FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA. seria incompatível com a Convenção Coletiva de Trabalho RN000013/2026 por não contemplar, em sua composição de custos, o Benefício Social Familiar, previsto na Cláusula Décima Nona, e o Programa de Qualificação Profissional e Marketing – PQM, previsto na Cláusula Vigésima Oitava. Em novo exame da Convenção Coletiva foi possível observar que a referida cláusula trata do Benefício Social Sindical, inferindo-se que a ELITE utilizou nomenclatura diversa, sem, no entanto, invalidar sua sustentação.

A alegação merece análise individualizada.

IV.2.1 Do Benefício Social Familiar

Conforme verificado durante a análise inicial da proposta, constatou-se que a planilha originalmente apresentada pela licitante não contemplava, de forma destacada, a estimativa correspondente ao Benefício Social Sindical, previsto na Convenção Coletiva sob a denominação Benefício Social Sindical.

Todavia, em observância aos princípios do formalismo moderado, da busca da proposta mais vantajosa e do saneamento das falhas formais, foi instaurada diligência com fundamento nos arts. 59, §2º, e 64 da Lei nº 14.133/2021 e no item 7.24 do Edital.

Em atendimento à diligência, a empresa apresentou nova Planilha de Custos e Formação de Preços, promovendo a inclusão da rubrica correspondente ao Benefício Social Sindical, mediante redistribuição interna dos custos, sem qualquer alteração do valor global da proposta.

A providência adotada atendeu integralmente à finalidade da diligência, não implicando modificação substancial da proposta, tampouco afronta aos princípios da isonomia ou do julgamento objetivo.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a diligência constitui instrumento legítimo destinado ao esclarecimento e ao saneamento de falhas formais ou materiais, desde que não resulte na apresentação de nova proposta nem na alteração de seus elementos essenciais.

Dessa forma, tendo a irregularidade sido devidamente sanada antes da conclusão da fase recursal, não subsiste fundamento para desclassificação da proposta sob esse aspecto.

IV.2.2 Do Programa de Qualificação Profissional e Marketing – PQM

Diversa é a situação relativa ao Programa de Qualificação Profissional e Marketing – PQM.

Embora referido programa esteja previsto na Convenção Coletiva de Trabalho adotada como referência para elaboração do orçamento estimativo da Administração, não se verifica, no Edital ou no Termo de Referência, exigência expressa no sentido de que essa parcela deva necessariamente ser destacada como rubrica autônoma na Planilha de Custos e Formação de Preços.

Importa destacar que a planilha de custos constitui instrumento destinado a demonstrar a exequibilidade da proposta e a composição dos principais custos envolvidos na execução contratual, não impondo, entretanto, que todos os custos empresariais sejam individualizados em rubricas específicas.

O Programa de Qualificação Profissional e Marketing possui natureza distinta dos custos diretamente relacionados à remuneração dos empregados alocados na execução contratual. Trata-se de obrigação convencional cuja forma de atendimento admite diferentes modelos de gestão empresarial.

Nada impede, por exemplo, que a empresa absorva os custos decorrentes dessa obrigação por meio de suas despesas administrativas, de seus custos indiretos (overhead) ou mesmo mediante programas próprios de treinamento, capacitação e desenvolvimento profissional já existentes em sua estrutura organizacional, cuja manutenção naturalmente integra o custo global de sua atividade econômica.

A Administração Pública não pode presumir, sem prova concreta, que a ausência de destaque de determinada rubrica implica, necessariamente, sua desconsideração econômica pela licitante.

Tampouco lhe é dado impor forma específica de apropriação contábil de custos empresariais quando o próprio instrumento convocatório não estabeleceu tal exigência.

Cumprir observar, ainda, que o item 9.3 do Termo de Referência elencou expressamente as parcelas consideradas custos unitários mínimos relevantes para fins de aceitabilidade da proposta. O Programa de Qualificação Profissional e Marketing não figura entre essas parcelas.

Assim, admitir a desclassificação da proposta por ausência de rubrica específica relativa ao PQM equivaleria a criar requisito de aceitabilidade não previsto no Edital, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Não tendo a recorrente demonstrado que a empresa deixou de considerar economicamente essa obrigação, limitando-se a apontar sua ausência como rubrica individualizada na planilha, não há fundamento jurídico suficiente para a desclassificação da proposta.

Dessa forma, a alegação também não merece acolhimento.

IV.3 Da ausência de previsão do reembolso-creche

Este constitui o ponto central dos recursos administrativos.

A recorrente sustenta que a empresa vencedora deixou de observar exigência expressamente

prevista no Termo de Referência, segundo a qual deveria ser considerada estimativa de empregados potencialmente beneficiários do reembolso-creche na composição da planilha de custos.

A análise dos autos confirma parcialmente essa alegação.

Diferentemente do que sustentou a recorrida, a exigência editalícia não se limitou a recomendar que a licitante avaliasse a eventual ocorrência futura do benefício.

O item 9.3 do Termo de Referência estabeleceu regra objetiva de aceitabilidade das propostas ao dispor que:

"Em se tratando de serviços contínuos executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, somente serão aceitas, nos termos do edital, propostas que adotem, na planilha de custos e formação de preços, valores iguais ou superiores aos orçados pela Administração para as seguintes parcelas (...)", incluindo expressamente, na alínea "d", o benefício de reembolso-creche, previsto no art. 3º, inciso III, do Decreto nº 12.174/2024.

Trata-se, portanto, de comando vinculante dirigido aos licitantes, que condicionou a aceitabilidade da proposta à observância dos custos mínimos definidos pela Administração para determinadas parcelas consideradas relevantes.

Em cumprimento a essa diretriz, a Administração elaborou sua Planilha de Custos e Formação de Preços observando a metodologia estabelecida pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147/2026, estimando o custo do reembolso-creche em **R\$ 105,33 por trabalhador**, correspondente à incidência de 20% sobre o valor máximo do benefício (R\$ 526,64), exatamente conforme previsto nos Anexos I e II da referida Instrução Normativa.

A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos publicou orientação específica aos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, esclarecendo que, nas fases de planejamento e seleção do fornecedor, o valor de **R\$ 105,33 por trabalhador deve ser considerado custo mínimo relevante**, não podendo ser alterado pela empresa na proposta apresentada, admitindo-se apenas variação nos Custos Indiretos, Tributos e Lucro – CITL.

Assim, não se está diante de mera faculdade conferida ao licitante nem de simples estimativa sem repercussão na formação da proposta. Ao contrário, o edital incorporou expressamente a metodologia prevista na regulamentação federal e estabeleceu, de forma objetiva, que essa parcela integrava o conjunto dos custos mínimos cuja observância constituía requisito de aceitabilidade da proposta.

Apesar de regularmente intimada para adequar sua Planilha de Custos e Formação de Preços, nos termos do item 7.24 do Edital e dos arts. 59, §2º, e 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a licitante deliberadamente manteve a ausência da provisão correspondente ao reembolso-creche.

Em sua manifestação, limitou-se a afirmar que suportaria eventual despesa futura com recursos próprios caso o benefício viesse a ser devido durante a execução contratual.

Tal justificativa, contudo, não supera a desconformidade identificada.

O objeto da diligência não consistia em verificar a capacidade financeira da empresa para suportar eventual custo futuro, mas em aferir a conformidade objetiva da proposta com os critérios mínimos de aceitabilidade previamente estabelecidos pelo Edital e pelo Termo de

Referência.

Admitir que a simples declaração unilateral da licitante substitua requisito expressamente previsto no instrumento convocatório equivaleria a afastar, caso a caso, regra objetiva de julgamento previamente fixada para todos os participantes do certame, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo.

Ressalte-se que a presente conclusão não decorre de interpretação ampliativa do Edital nem da criação de requisito novo pela Administração. Ao contrário, decorre da aplicação estrita das regras previamente estabelecidas no instrumento convocatório, as quais elegeram o reembolso-creche como custo mínimo relevante e condicionaram expressamente a aceitabilidade das propostas à observância dos valores orçados pela Administração para essa parcela. Uma vez oportunizada a correção da inconsistência por meio de diligência regularmente instaurada e permanecendo a desconformidade, impõe-se reconhecer o descumprimento do critério objetivo de aceitabilidade previsto no item 9.3 do Termo de Referência.

Não se está diante de mera falha formal.

A diligência cumpriu exatamente a finalidade prevista pelo art. 64 da Lei nº 14.133/2021: oportunizar o saneamento de inconsistência identificada durante a instrução do processo.

Encerrada a diligência sem o efetivo saneamento da irregularidade, impõe-se reconhecer que a proposta permaneceu em desconformidade com requisito objetivo previsto no Termo de Referência.

Assim, **acolhe-se a alegação recursal exclusivamente quanto a este ponto.**

IV.4 Da alegada fragilidade da qualificação econômico-financeira

Sustenta a recorrente que a reduzida receita operacional apresentada nas demonstrações contábeis da empresa vencedora evidenciaria incapacidade econômico-financeira para execução do contrato.

A alegação igualmente não merece prosperar.

A qualificação econômico-financeira deve ser aferida segundo os critérios objetivos estabelecidos no edital.

Conforme parecer técnico elaborado pela unidade competente, a empresa apresentou índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral significativamente superiores aos mínimos exigidos, bem como patrimônio líquido e capital circulante líquido amplamente suficientes para atendimento das exigências editalícias.

A recorrente não apresentou qualquer elemento técnico apto a infirmar esses cálculos.

Sua insurgência fundamenta-se exclusivamente na comparação entre a receita constante das demonstrações financeiras de 2025 e o valor estimado da futura contratação.

Todavia, conforme esclarecido durante a instrução processual, parte substancial dos contratos atualmente executados pela empresa foi celebrada apenas no exercício de 2026, circunstância suficiente para explicar a ausência dessas receitas nas demonstrações referentes ao exercício anterior.

Não há, portanto, qualquer incompatibilidade entre os documentos contábeis apresentados e

os requisitos objetivos de habilitação estabelecidos no Edital.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União orienta que a qualificação econômico-financeira deve observar os critérios previamente definidos no instrumento convocatório, não sendo possível criar exigências adicionais após a abertura do certame.

Improcede, portanto, também esta alegação.

IV.5 Conclusão quanto ao recurso da empresa ELITE

Diante do exposto, conclui-se que o recurso interposto pela empresa **ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS LTDA** merece **parcial provimento**, exclusivamente para reconhecer a permanência da desconformidade relativa à ausência de previsão estimativa do reembolso-creche na Planilha de Custos e Formação de Preços da empresa **FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA**, irregularidade que subsistiu mesmo após a realização de diligência específica destinada ao seu saneamento.

As demais alegações formuladas pela recorrente mostram-se improcedentes, seja por ausência de respaldo fático, seja porque as inconsistências inicialmente identificadas foram regularmente sanadas durante a instrução processual, seja por inexistir violação às exigências objetivamente previstas no Edital e no Termo de Referência.

V – ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA EMPRESA ZELO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.

Passa-se ao exame das alegações apresentadas pela empresa **ZELO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.**, as quais serão apreciadas individualmente, à luz do Edital, do Termo de Referência, da Lei nº 14.133/2021, da documentação constante dos autos e dos esclarecimentos produzidos durante a diligência.

V.1 Do alegado descumprimento do item 7.21 do Edital – enquadramento sindical

A recorrente sustenta que a empresa **FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.** teria deixado de apresentar, juntamente com sua proposta, os documentos exigidos pelo item 7.21 do Edital, especialmente a declaração de enquadramento sindical, a justificativa da convenção coletiva adotada, a carta sindical ou registro da entidade representativa, a Convenção Coletiva utilizada e a declaração de responsabilidade pelo enquadramento sindical.

Após reexame integral da documentação constante dos autos, verifica-se que a alegação não procede.

Conforme demonstrado pela recorrida e confirmado pela Administração durante a fase recursal, os documentos relativos ao enquadramento sindical foram efetivamente encaminhados juntamente com a proposta apresentada no sistema Compras.gov.br.

Constam dos autos, dentre outros:

- declaração de enquadramento sindical;
- justificativa do enquadramento adotado;
- Convenção Coletiva de Trabalho utilizada para composição dos custos;
- declaração de responsabilidade quanto ao enquadramento sindical.

Assim, não se verifica descumprimento do item 7.21 do Edital.

Importa destacar que o objetivo dessa exigência consiste em permitir que a Administração avalie a coerência entre a convenção coletiva utilizada e a atividade econômica da licitante, evitando a utilização de instrumento coletivo manifestamente incompatível.

Tal finalidade foi plenamente atingida.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União orienta que eventual dúvida quanto ao enquadramento sindical deve ser resolvida mediante análise objetiva dos documentos apresentados, não sendo admissível a desclassificação quando os elementos exigidos efetivamente constam do processo.

Não demonstrada qualquer omissão documental ou incompatibilidade entre a convenção utilizada e a atividade desenvolvida pela empresa, improcede a alegação.

V.2 Da alegada inobservância do item 9.3 do Termo de Referência

A recorrente renova argumentação semelhante à apresentada pela empresa ELITE, sustentando que a planilha de custos não observou os valores mínimos estabelecidos pela Administração.

Quanto ao Benefício Social Sindical, verifica-se que a inconsistência inicialmente existente foi integralmente sanada durante a diligência instaurada por esta Administração.

A empresa apresentou nova planilha contemplando expressamente a rubrica correspondente, mantendo inalterado o valor global ofertado.

A correção observou integralmente o disposto no item 7.24 do Edital e no art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência do TCU admite o saneamento de erros materiais ou formais da planilha quando preservados o conteúdo econômico da proposta e a igualdade entre os licitantes.

Não subsiste, portanto, fundamento para desclassificação quanto a esse aspecto.

No que se refere ao reembolso-creche, entretanto, remete-se às conclusões já expendidas no item IV.3 desta decisão.

Embora regularmente intimada para promover a adequação da planilha, a empresa optou por manter a inexistência da rubrica correspondente, limitando-se a declarar que suportaria eventual despesa futura com recursos próprios.

Tal justificativa, pelas razões já expostas anteriormente, não supre a exigência prevista no Termo de Referência.

Assim, também sob este aspecto, assiste razão à recorrente.

V.3 Da alegada ausência de inscrição no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT

Sustenta a recorrente que a empresa vencedora não comprovou sua inscrição no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, circunstância que impediria a adoção da sistemática de coparticipação prevista na Convenção Coletiva.

Também esta alegação não merece acolhimento.

A documentação constante dos autos demonstra que a empresa apresentou comprovante de inscrição no Programa de Alimentação do Trabalhador, documento encaminhado juntamente com os demais elementos integrantes da proposta.

A recorrente limita-se a afirmar inexistir comprovação, sem, contudo, infirmar documentalmente o documento apresentado pela licitante.

Uma vez comprovada a inscrição no PAT, resta atendida a exigência pertinente.

Ainda que assim não fosse, eventual dúvida poderia ser esclarecida mediante diligência, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, não constituindo fundamento automático para desclassificação.

Improcede, portanto, a alegação.

V.4 Da alegada inexecuibilidade da proposta quanto aos custos de uniformes e Equipamentos de Proteção Individual – EPIs

A recorrente sustenta que os valores destinados ao fornecimento de uniformes e EPIs seriam incompatíveis com os preços praticados no mercado, tornando inexecuível a proposta.

A alegação foi objeto de cuidadosa análise pela Administração ainda durante a fase de julgamento da proposta.

Em razão dos indícios identificados, foi instaurada diligência específica para que a empresa demonstrasse a viabilidade econômica dos valores apresentados.

Em resposta, a licitante apresentou memória de cálculo, documentação comprobatória e cotações extraídas de contratos administrativos atualmente executados pela própria empresa, evidenciando que os custos informados decorrem de preços efetivamente praticados em sua atividade empresarial.

Os esclarecimentos apresentados revelaram-se suficientes para afastar o indício inicial de inexecuibilidade.

Cumpram observar que a Lei nº 14.133/2021 não autoriza a desclassificação automática de proposta apenas porque determinado item apresenta valor inferior ao orçamento estimativo da Administração.

O orçamento estimativo constitui parâmetro referencial para o julgamento, não impedindo que empresas, em razão de sua estrutura operacional, escala de compras ou condições comerciais próprias, obtenham custos inferiores aos estimados pelo órgão contratante.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a inexecuibilidade deve ser demonstrada objetivamente, não podendo ser presumida com base

exclusivamente na comparação entre os valores ofertados e aqueles estimados pela Administração.

Além disso, o próprio art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021 determina que, diante de indícios de inexequibilidade, seja oportunizada manifestação ao licitante antes da adoção de decisão desfavorável.

Foi exatamente esse procedimento que orientou a atuação desta Administração.

Não havendo elementos objetivos que demonstrem a impossibilidade de execução contratual, não há fundamento jurídico para acolhimento da alegação.

V.5 Da alegada ausência de comprovação da qualificação técnico-operacional

A recorrente sustenta que a empresa vencedora não comprovou possuir experiência mínima de dois anos na execução de serviços compatíveis com o objeto licitado.

Também essa alegação não prospera.

O item 9.32.1.1 do Termo de Referência admite expressamente que a comprovação da experiência mínima seja realizada mediante o somatório de atestados correspondentes a períodos sucessivos ou não.

Além disso, o próprio item 9.32.2 autoriza o somatório de atestados referentes à execução concomitante de contratos.

Da leitura sistemática das cláusulas editalícias verifica-se que o objetivo da Administração consistiu em aferir a experiência efetivamente acumulada pela empresa, e não exigir que essa experiência decorresse necessariamente de um único contrato contínuo.

A interpretação defendida pela recorrente, no sentido de que somente seriam admitidos contratos individualmente superiores a dois anos ou atestados emitidos após determinado lapso temporal, não encontra qualquer respaldo no texto do Edital.

A documentação apresentada pela empresa FOCO foi analisada pela área técnica competente, que concluiu pelo atendimento integral da qualificação técnico-operacional exigida.

A recorrente não apresentou prova capaz de infirmar essa conclusão, limitando-se a conferir interpretação restritiva às cláusulas editalícias.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União orienta que as exigências de qualificação técnica devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de requisitos não previstos no edital ou capazes de restringir indevidamente a competitividade.

Assim, não há fundamento para inabilitação da empresa recorrida sob esse aspecto.

V.6 Conclusão quanto ao recurso da empresa ZELO

À vista do exposto, conclui-se que o recurso administrativo interposto pela empresa **ZELO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.** merece **parcial provimento**.

Assiste razão à recorrente apenas quanto à permanência da irregularidade relativa à ausência de

previsão estimativa do reembolso-creche na planilha de custos da empresa FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA., irregularidade que permaneceu mesmo após a oportunidade de saneamento regularmente concedida.

Por outro lado, mostram-se improcedentes as alegações relativas:

- ao enquadramento sindical;
- à inscrição no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT;
- à inexecutabilidade dos custos destinados a uniformes e EPIs;
- ao Benefício Social Sindical, cuja inconsistência foi sanada mediante diligência;
- à qualificação técnico-operacional;
- às demais matérias suscitadas no recurso.

Dessa forma, também o recurso da empresa ZELO deve ser parcialmente provido, exclusivamente no ponto referente ao reembolso-creche.

VI – DA DILIGÊNCIA REALIZADA E DOS SEUS EFEITOS JURÍDICOS

Conforme relatado, durante a análise dos recursos administrativos esta Administração entendeu necessário aprofundar a instrução processual, diante das alegações formuladas pelas recorrentes e das inconsistências inicialmente identificadas na Planilha de Custos e Formação de Preços apresentada pela empresa FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.

Nesse contexto, foi instaurada diligência com fundamento nos arts. 59, §2º, e 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como no item 7.24 do Edital, visando obter esclarecimentos complementares e oportunizar o saneamento de eventuais falhas passíveis de correção, preservando-se o valor global da proposta e sua exequibilidade.

A realização da diligência observou rigorosamente os princípios do contraditório, da ampla defesa, da motivação, do formalismo moderado, da busca da verdade material e da seleção da proposta mais vantajosa.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 prestigia a adoção de medidas saneadoras sempre que a irregularidade identificada puder ser esclarecida ou corrigida sem comprometimento da isonomia entre os licitantes e sem alteração substancial da proposta originalmente apresentada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União caminha na mesma direção ao reconhecer que a diligência constitui instrumento voltado à obtenção da verdade material e ao aproveitamento dos atos administrativos, evitando-se desclassificações prematuras decorrentes de falhas formais ou de inconsistências passíveis de saneamento, desde que preservados os princípios da igualdade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

No presente caso, a diligência foi expressamente direcionada à reavaliação das rubricas apontadas pelas recorrentes como inconsistentes, especialmente quanto ao Benefício Social Familiar (Benefício Social Sindical), ao reembolso-creche e aos custos destinados aos uniformes e Equipamentos de Proteção Individual.

Em resposta, a empresa apresentou nova Planilha de Custos e Formação de Preços,

documentação complementar e memoriais explicativos destinados a justificar a composição dos custos originalmente ofertados.

Da análise da documentação encaminhada, verifica-se que a diligência atingiu parcialmente sua finalidade.

No que se refere ao **Benefício Social Sindical**, a empresa promoveu a inclusão da rubrica correspondente na planilha de custos, mediante redistribuição interna dos valores já constantes da proposta, sem qualquer alteração do preço global ofertado.

A providência adotada revelou-se compatível com o disposto no item 7.24 do Edital e com o art. 64 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que não implicou apresentação de nova proposta nem modificação de seus elementos essenciais, limitando-se ao saneamento de inconsistência formal identificada durante a instrução processual.

Igualmente, quanto aos custos destinados ao fornecimento de uniformes e Equipamentos de Proteção Individual, a empresa apresentou documentação complementar contendo memórias de cálculo, cotações e elementos extraídos de contratos administrativos atualmente executados, demonstrando que os valores ofertados decorrem de custos efetivamente praticados em sua atividade empresarial.

Os esclarecimentos produzidos mostraram-se suficientes para afastar os indícios inicialmente identificados de inexecutabilidade, razão pela qual não subsiste fundamento para desclassificação da proposta sob esse aspecto.

Diversamente, quanto ao **reembolso-creche**, a diligência não alcançou sua finalidade.

Embora expressamente instada a promover a adequação da Planilha de Custos e Formação de Preços, nos termos do item 7.24 do Edital, a empresa optou por manter a inexistência da provisão correspondente.

Em sua manifestação, limitou-se a sustentar que eventual despesa decorrente da concessão do benefício seria suportada com recursos próprios, caso viesse a ocorrer durante a execução contratual.

Todavia, conforme demonstrado no item IV.3 desta decisão, a diligência não buscava aferir a capacidade financeira da empresa para suportar eventual despesa futura, mas verificar a observância dos critérios objetivos de aceitabilidade previstos no item 9.3 do Termo de Referência.

Ao estabelecer que **somente seriam aceitas propostas que adotassem valores iguais ou superiores aos orçados pela Administração para determinadas parcelas**, dentre elas o benefício de reembolso-creche, o Edital transformou essa previsão em requisito objetivo de aceitabilidade da proposta.

Assim, a manifestação apresentada pela empresa não supriu a desconformidade apontada.

Importa destacar que a diligência não se destina a permitir que o licitante substitua exigência objetiva do Edital por compromisso unilateral de cumprimento futuro.

Sua finalidade consiste em esclarecer, confirmar ou sanar aspectos da proposta originalmente apresentada, preservando sua aderência às regras previamente estabelecidas para todos os participantes do certame.

Uma vez oportunizada a correção da inconsistência e permanecendo a proposta em desacordo

com requisito objetivo previsto no Termo de Referência, exaure-se a finalidade da diligência.

Cumpre ressaltar que a Administração esgotou todos os meios razoáveis de instrução do processo.

Foram oportunizados esclarecimentos, admitida a apresentação de documentação complementar, realizada reanálise integral da planilha de custos e examinadas todas as justificativas apresentadas pela licitante.

Não remanesce qualquer dúvida fática que justifique a reabertura da instrução processual.

Nessas circunstâncias, eventual instauração de nova diligência para rediscussão da mesma matéria representaria indevida reiteração de oportunidade já regularmente concedida, em afronta aos princípios da isonomia, da duração razoável do processo administrativo e do julgamento objetivo.

A diligência, portanto, cumpriu integralmente sua finalidade instrutória.

Permitiu à Administração confirmar a regularidade de diversos aspectos da proposta, reconhecer o saneamento das inconsistências passíveis de correção e, simultaneamente, constatar a permanência da desconformidade relativa ao reembolso-creche, a qual subsistiu por exclusiva opção da própria licitante, apesar da oportunidade expressamente concedida para sua regularização.

É justamente essa circunstância que conduz à conclusão ora adotada, não por excesso de formalismo, mas pela necessidade de observância das regras objetivas estabelecidas pelo Edital e pelo Termo de Referência, em respeito aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia entre os licitantes, do julgamento objetivo e da segurança jurídica.

VII – CONCLUSÃO E DECISÃO

Após o exame integral dos recursos administrativos interpostos pelas empresas **ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS LTDA.** e **ZELO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.**, das contrarrazões apresentadas pela empresa **FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.**, da documentação constante dos autos, dos esclarecimentos prestados durante a diligência regularmente instaurada e dos pareceres técnicos produzidos no curso da instrução processual, conclui-se que os recursos merecem **parcial provimento**.

A instrução processual evidenciou que parte das alegações formuladas pelas recorrentes não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos, enquanto outras se referiam a inconsistências passíveis de saneamento, as quais foram adequadamente corrigidas durante a diligência realizada, sem alteração do valor global da proposta e em estrita observância ao disposto nos arts. 59, §2º, e 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Restou comprovado, em especial, que:

- a documentação referente ao enquadramento sindical foi regularmente apresentada pela empresa recorrida;
- a inscrição da empresa no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT encontra-se devidamente comprovada;

- os esclarecimentos prestados quanto aos custos de uniformes e Equipamentos de Proteção Individual mostraram-se suficientes para afastar os indícios inicialmente existentes de inexequibilidade;
- a qualificação técnico-operacional e a qualificação econômico-financeira da empresa atendem aos requisitos estabelecidos no Edital;
- a inconsistência inicialmente existente quanto ao Benefício Social Familiar foi integralmente sanada durante a diligência regularmente instaurada.

Por outro lado, a instrução também demonstrou que permaneceu sem atendimento a exigência constante do item 9.3 do Termo de Referência relativa ao **benefício de reembolso-creche**.

O instrumento convocatório estabeleceu, de forma objetiva, **que somente seriam aceitas propostas que adotassem, na Planilha de Custos e Formação de Preços, valores iguais ou superiores aos orçados pela Administração para determinadas parcelas**, dentre elas o benefício de reembolso-creche previsto no art. 3º, inciso III, do Decreto nº 12.174/2024.

Em observância à regulamentação federal vigente, a Administração estimou referido custo em sua planilha orçamentária e oportunizou expressamente à licitante a adequação da composição de custos durante a diligência instaurada com fundamento nos arts. 59, §2º, e 64 da Lei nº 14.133/2021 e no item 7.24 do Edital.

Entretanto, apesar da oportunidade concedida, a empresa optou por manter a ausência da referida rubrica, limitando-se a declarar que suportaria eventual despesa futura com recursos próprios.

Tal manifestação, embora demonstre compromisso quanto à futura execução contratual, não supre a desconformidade objetiva existente na proposta.

Como amplamente demonstrado nesta decisão, a diligência destinava-se justamente a permitir a adequação da planilha aos critérios mínimos de aceitabilidade previamente estabelecidos no Edital, não sendo juridicamente possível substituir requisito objetivo do instrumento convocatório por declaração unilateral da licitante.

Cumprе registrar que a presente conclusão não decorre de interpretação ampliativa das regras editalícias nem da criação de exigência superveniente pela Administração.

Ao contrário, decorre da aplicação estrita das condições previamente estabelecidas para todos os licitantes, em observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A Administração Pública possui o dever de revisar seus próprios atos sempre que verificar a existência de ilegalidade ou de desconformidade com o ordenamento jurídico, conforme consagrado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual:

"A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

No mesmo sentido, o art. 53 da Lei nº 9.784/1999 estabelece que a Administração deve anular seus atos quando eivados de vício de legalidade.

Assim, o fato de a proposta e a habilitação da empresa terem sido anteriormente consideradas aptas mediante pareceres técnicos não impede que, durante a fase recursal e após

aprofundamento da instrução processual, a Administração reveja sua conclusão diante de novos elementos de convicção ou da constatação de erro material na análise anteriormente realizada.

A fase recursal possui justamente a finalidade de permitir o reexame da decisão administrativa, assegurando sua conformidade com a legislação e com as regras do instrumento convocatório antes da adjudicação e homologação do certame.

Não há, portanto, qualquer afronta aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé ou da preclusão administrativa, pois inexistente direito adquirido à manutenção de ato administrativo ainda sujeito ao controle interno da própria Administração durante o regular processamento da licitação.

Ao contrário, a manutenção de ato reconhecidamente incompatível com o Edital representaria afronta ao princípio da autotutela administrativa e aos deveres impostos pelos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, esgotada a instrução processual e permanecendo a desconformidade relativa ao reembolso-creche, impõe-se a reforma parcial da decisão anteriormente proferida quanto à aceitação da proposta da empresa FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA.

VIII – DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 5º, 11, 59, §2º, 64 e demais disposições pertinentes da Lei nº 14.133/2021, bem como nas cláusulas do Edital e do Termo de Referência,

DECIDO:

I – CONHECER dos recursos administrativos interpostos pelas empresas **ELITE EMPRESA DE LIMPEZA EM PRÉDIOS E EM DOMICÍLIOS LTDA** e **ZELO LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA**, por serem tempestivos e preencherem os requisitos de admissibilidade.

II – DAR-LHES PARCIAL PROVIMENTO, exclusivamente para reconhecer que permaneceu sem atendimento a exigência prevista no item 9.3 do Termo de Referência relativa ao benefício de reembolso-creche, cuja adequação foi regularmente oportunizada à empresa recorrida durante a diligência instaurada no curso da instrução processual.

III – REFORMAR PARCIALMENTE a decisão anteriormente proferida na fase de julgamento da proposta, para **DESCCLASSIFICAR** a proposta apresentada pela empresa **FOCO TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA**, em razão do descumprimento do critério objetivo de aceitabilidade previsto no item 9.3 do Termo de Referência, consistente na ausência de previsão do custo mínimo relativo ao benefício de reembolso-creche na Planilha de Custos e Formação de Preços, irregularidade que permaneceu mesmo após a realização de diligência destinada ao seu saneamento.

IV – JULGAR IMPROCEDENTES todas as demais alegações formuladas pelas recorrentes, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão.

V – DAR PROSSEGUIMENTO ao certame, mediante a convocação da licitante subsequente,

observada a ordem de classificação, para negociação das condições ofertadas, análise da proposta, julgamento de sua aceitabilidade, realização das diligências eventualmente cabíveis e verificação do atendimento às condições de habilitação, na forma do Edital, da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação pertinente.

Publique-se no sistema eletrônico.

Intimem-se as partes.

Cumpra-se.

JOÃO BATISTA DANTAS

1861206

Pregoeiro

Documento assinado eletronicamente por:

■ **Joao Batista Dantas, ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO**, em 23/07/2026 09:32:15.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 22/07/2026. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 1113555

Código de Autenticação: 4659ecb924

