

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 011.540/2026-5

Natureza: Representação

Unidades: Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e Colégio Militar de Belo Horizonte, vinculados ao Exército Brasileiro

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA EXCLUSIVAMENTE PELA INDICAÇÃO DE QUANTITATIVO DE PESSOAL INFERIOR AO ESTIMADO PELA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE EXAME DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. INDEVIDO AFASTAMENTO DE PROPOSTA POTENCIALMENTE MAIS VANTAJOSA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA RETORNO DO CERTAME À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o quantitativo de trabalhadores estimado pela Administração possui, em regra, caráter referencial.

2. A proposta ofertada no certame que preveja equipe inferior à estimada não pode ser desclassificada apenas por esse motivo, devendo ser examinadas a produtividade, a metodologia operacional e a exequibilidade da solução, preservados os padrões de desempenho exigidos; mediante diligência quando necessário.

3. Aceita a proposta, a contratada vincula-se aos termos ofertados e arca com o ônus de eventual erro no dimensionamento dos recursos necessários à execução contratual (arts. 59, § 2º, e 115 da Lei 14.133/2021; arts. 62 e 63 e subitem 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017).

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações do TCU e aprovada por seus dirigentes, a qual reproduzo a seguir, com ajustes de forma (peça 36):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90004/2026 sob a responsabilidade de Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de BH/ Colégio Militar de Belo Horizonte, com valor estimado de R\$ 1.172.734,56, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação dos serviços de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.*

2. *O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).*

3. *Segundo a UJ, o Pregão Eletrônico 90004/2026 permanece em regular processamento, não tendo havido adjudicação, homologação ou celebração de contrato decorrente do certame, circunstância que*

afasta a existência de situação consolidada ou de risco concreto de dano ao erário (peça 31, p. 7).

HISTÓRICO

4. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:*

a) sua proposta foi desclassificada por quantitativos inferiores aos do Termo de Referência, desconsiderando a memória de cálculo disponibilizada e os índices técnicos previstos, tratando os quantitativos máximos como obrigatórios, quando o próprio edital adota metodologia de dimensionamento baseada em produtividade e quantitativos variáveis, conforme demonstra o Apêndice III;

b) a planilha de custos da empresa vencedora apresenta subdimensionamento de encargos trabalhistas obrigatórios (especialmente vale-transporte), itens com custo zerado (equipamentos essenciais como roçadeiras e dispositivos de proteção), ausência de comprovação do regime tributário efetivamente adotado e incompatibilidade entre percentuais tributários utilizados e documentos contábeis, o que compromete a exequibilidade da proposta em violação ao art. 59, inciso IV, da Lei 14.133/2021;

c) os atestados de capacidade técnica da vencedora apresentam descrições genéricas sem detalhamento de quantitativos, áreas ou complexidade operacional equivalente ao objeto, não comprovando experiência com mão de obra em dedicação exclusiva ou execução integrada de múltiplos serviços;

d) a Administração aceitou os atestados apresentados pela vencedora sem a realização de diligências para confirmar quantitativos executados, estrutura operacional anterior ou compatibilidade entre atestados e objeto, enquanto submeteu a representante à rigorosa análise de produtividade, configurando violação aos princípios da isonomia e julgamento objetivo; e

e) a empresa vencedora descumpre a cota mínima de aprendizes prevista no art. 429 da CLT, conforme consulta à certidão de cota de aprendizagem, constituindo irregularidade trabalhista relevante não verificada pelo pregoeiro durante a habilitação.

5. *Em instrução anterior (peça 24), o auditor responsável pelo exame do feito propôs que a representação fosse conhecida, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade.*

6. *Quanto ao pedido de concessão da medida cautelar, identificou a presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica em parte das alegações da autora, notadamente quanto à desclassificação da proposta da empresa M.S.A. - Serviços, Comércio e Conservação Ltda. por prever quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência, desconsiderando a metodologia de dimensionamento por produtividade e quantitativos variáveis prevista no Apêndice III do edital e o item 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, e à aceitação de proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda. com custos zerados para equipamentos obrigatórios (roçadeiras e dispositivos de proteção), sem as devidas justificativas, e com ausência de documentação que comprove o regime tributário adotado, em desacordo com o art. 59, inc. III, da Lei 14.133/2021, que prevê a desclassificação de propostas com preços inexequíveis, propondo a realização da oitiva prévia do órgão contratante.*

7. *Acerca do perigo da demora reverso, constatou-se a insuficiência de informações necessárias para uma adequada manifestação, razão pela qual propôs-se a realização de diligência.*

8. *A proposta contou com a anuência do corpo diretivo da AudContratações (peça 25) e, mediante despacho (peça 26), o ministro-relator Jorge de Oliveira autorizou as medidas processuais sugeridas por esta Unidade Técnica.*

9. *Em cumprimento ao despacho, foram expedidos os ofícios anexados às peças 27-28 e o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte do Exército Brasileiro se manifestou mediante documentos anexados às peças 31-33.*

10. *Em 29/7/2026, o CPOR/CM-BH apresentou nova petição, por meio da qual informou que o contrato anteriormente vigente encerrou sua vigência e que não existe, atualmente, empresa contratada para a execução dos serviços de limpeza e conservação. Acrescentou que o Pregão Eletrônico 90004/2026 permanece sem adjudicação, homologação ou contratação e que a ausência dos serviços compromete as condições de higiene e salubridade dos ambientes escolares e administrativos, a conservação das instalações e o regular desenvolvimento das atividades de ensino. Ao final, requereu apreciação prioritária da representação e, subsidiariamente, esclarecimento quanto à existência de eventual óbice ao*

prosseguimento do certame (peça 35, p. 1-3)

11. Promovidas as oitiva prévia e diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

12. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

13. O perigo da demora está configurado, ante a possibilidade da celebração do contrato em curto espaço de tempo.

I.2. Perigo da demora reverso

14. Os serviços de limpeza e conservação possuem natureza contínua e são essenciais ao funcionamento do estabelecimento de ensino. O ETP já informava que o Contrato 2/2025 tinha vigência até 2/4/2026 e que a então contratada manifestara desinteresse em sua prorrogação. Posteriormente, por meio de nova petição, a UJ confirmou que o ajuste anterior encerrou sua vigência e que não existe, atualmente, empresa contratada para assegurar a continuidade dos serviços, permanecendo o Pregão Eletrônico 90004/2026 sem adjudicação, homologação ou contratação (peça 35, p. 1-2).

15. A UJ esclareceu que a ausência dos serviços compromete as condições mínimas de higiene e salubridade dos ambientes escolares e administrativos, a conservação das salas de aula, laboratórios, alojamentos, sanitários e áreas comuns, a preservação do patrimônio público e o regular desenvolvimento das atividades de ensino. Nesse contexto, eventual suspensão do certame agravaria o risco de descontinuidade de serviço essencial, razão pela qual se considera configurado o perigo da demora reverso.

I.3. Plausibilidade jurídica

16. Foram encaminhados em 9/6/2026 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 27 e 28) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 31, 32 e 33. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 54.2.a da instrução: a) desclassificação da proposta da empresa M.S.A. - Serviços, Comércio e Conservação Ltda. por prever quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência, desconsiderando a metodologia de dimensionamento por produtividade e quantitativos variáveis prevista no Apêndice III do edital e o item 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

a) a contratação foi regularmente planejada, mediante elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e de seus anexos, em observância aos arts. 5º, 6º, inciso XX, e 18 da Lei 14.133/2021 e os quantitativos foram definidos a partir do levantamento das áreas internas, externas e verdes, da periodicidade das atividades e dos índices de produtividade previstos na IN Seges/MP 5/2017 (peça 32, p. 1);

b) além dos parâmetros de área e produtividade, o planejamento considerou as peculiaridades do ambiente de ensino militar, especialmente a dispersão física das áreas, as distâncias percorridas entre os setores, as restrições de horários para a execução de determinadas tarefas, a necessidade de limpeza de mobiliários, lousas, alojamentos, vestiários e instalações sanitárias, a multiplicidade das atividades, a necessidade de manutenção contínua dos padrões de limpeza e o histórico dos contratos anteriores. Esses

fatores teriam demonstrado a necessidade de um encarregado, dez serventes, um jardineiro e seis capineiros (peça 32, p. 1);

c) o ETP teria registrado expressamente esses quantitativos, esclarecendo que sua definição considerou a metragem das áreas, a complexidade e a periodicidade das rotinas, a manutenção contínua das áreas verdes, a experiência contratual anterior e a necessidade de garantir qualidade e continuidade dos serviços., sendo que a estimativa buscou evitar tanto a insuficiência de mão de obra quanto o superdimensionamento da contratação (peça 32, pp. 1-2);

d) os quantitativos constantes do Termo de Referência não teriam sido definidos de forma arbitrária, mas decorreram dos estudos técnicos realizados na fase preparatória e foram devidamente motivados, documentados e justificados, em conformidade com os princípios da eficiência, da motivação, do planejamento, da razoabilidade, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa (peça 32, p. 2);

e) alega inexistir divergência entre o Termo de Referência e o Apêndice III, destacando que o apêndice não teria a finalidade de estabelecer uma faixa de livre escolha para os licitantes, mas de demonstrar a metodologia utilizada pela Administração para definir a força de trabalho necessária à execução dos serviços (peça 32, pp. 2-3);

f) os cálculos e as especificidades da contratação deixaram pouca ou nenhuma margem de flexibilização quanto ao número de trabalhadores, mesmo com o emprego de máquinas e equipamentos e eventual aceitação de quantitativos inferiores geraria risco de contratação de empresa incapaz de executar integralmente e com eficiência o objeto (peça 32, p. 3);

g) o próprio Apêndice III teria concluído expressamente pela necessidade de dez serventes, um encarregado, um jardineiro e seis capineiros, motivo pelo qual os quantitativos consolidados no Termo de Referência seriam compatíveis com a memória de cálculo e com as características operacionais específicas do estabelecimento (peça 32, p. 3);

h) o Termo de Referência estabeleceu os quantitativos como mínimos e obrigatórios. Antes da sessão pública, uma licitante formulou pedido de esclarecimento sobre a possibilidade de apresentar efetivo inferior ou utilizar equipamentos e tecnologias para reduzir o número de trabalhadores. Em resposta disponibilizada no Compras.gov.br em 28/4/2026, a Administração informou que os quantitativos previstos no item 1.1 do Termo de Referência eram obrigatórios e não poderiam ser reduzidos (peça 32, p. 3);

i) os interessados tiveram ciência prévia e inequívoca dessa interpretação e a representante, embora tivesse acesso ao edital, ao Termo de Referência, ao Apêndice III e ao esclarecimento publicado, não apresentou impugnação nem pedido de esclarecimento no prazo previsto no art. 164 da Lei 14.133/2021 (peça 32, p. 4);

j) em razão da ausência de impugnação, teria ocorrido a preclusão administrativa e a representante somente passou a questionar a obrigatoriedade dos quantitativos depois de ser desclassificada, não sendo admissível que, após participar do certame sem insurgência contra as regras, pretendesse afastá-las em razão do resultado desfavorável, defendendo que a aceitação dessa pretensão afrontaria a segurança jurídica, a boa-fé objetiva, a vinculação ao edital e o julgamento objetivo (peça 32, p. 4);

k) a desclassificação teria sido regular porque a proposta contemplou quantitativos inferiores aos expressamente exigidos e foi realizada diligência, permitindo à empresa explicar o dimensionamento e comprovar a exequibilidade da proposta, contudo, a licitante manteve os quantitativos inicialmente ofertados e apresentou justificativa técnica destinada a afastar os parâmetros definidos pela Administração (peça 32, p. 4);

l) a demonstração de exequibilidade não seria suficiente para sanar a desconformidade, pois o problema não decorreria apenas da capacidade de executar o serviço pelo preço proposto, mas do descumprimento de requisito objetivo e mínimo do Termo de Referência, e a aceitação da proposta, nessas condições, violaria a isonomia, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo (peça 32, pp. 4-5); e

m) por fim, a unidade reafirma que os quantitativos previstos no edital constituíram a consolidação das conclusões dos estudos técnicos; que sua obrigatoriedade foi esclarecida antes da sessão

pública; e que a desclassificação decorreu exclusivamente do descumprimento de requisito objetivo, não havendo discricionariedade para afastá-lo em benefício da representante (peça 32, p. 6).

Análise:

17. Os esclarecimentos apresentados pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e Colégio Militar de Belo Horizonte **não são suficientes** para afastar a irregularidade identificada na instrução inicial.

18. A UJ sustenta, em essência, que os quantitativos de dez serventes, seis capineiros, um jardineiro e um encarregado decorreram dos estudos técnicos realizados durante o planejamento da contratação; que não haveria divergência entre o Apêndice III e o Termo de Referência; e que tais quantitativos constituiriam requisitos mínimos e obrigatórios, previamente esclarecidos aos interessados. Acrescenta que a proposta da representante, ao prever sete serventes e quatro capineiros, deixou de observar requisito objetivo do edital, razão pela qual sua desclassificação teria decorrido dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo.

19. Embora os documentos da contratação contenham justificativa para a escolha de dez serventes e seis capineiros como quantitativos estimados pela Administração, essa circunstância não demonstra que tais números poderiam ser convertidos em limites mínimos absolutos, insuscetíveis de alteração pelos licitantes mediante a apresentação de produtividade diferenciada e a correspondente comprovação da exequibilidade da proposta.

20. Conforme registrado na instrução inicial, o próprio Apêndice III adotou metodologia de dimensionamento baseada na metragem das áreas, na periodicidade dos serviços e em índices mínimos e máximos de produtividade. A aplicação desses parâmetros resultou em quantitativo variável de serventes, entre aproximadamente 6,29 postos, no cenário de produtividade mais elevada, e 9,33 postos, no cenário mais conservador. A proposta da representante, ao prever sete serventes, situou-se, portanto, dentro da faixa técnica apurada pela própria Administração.

21. Situação semelhante se verifica quanto aos serviços de capinagem. A memória de cálculo constante do Apêndice III apresenta resultados correspondentes a aproximadamente quatro e seis trabalhadores, conforme o índice de produtividade aplicado. A representante adotou quatro capineiros, quantitativo correspondente ao cenário de maior produtividade contemplado na própria planilha elaborada pela Administração.

22. Desse modo, não se está diante de proposta formulada mediante parâmetros estranhos ao edital ou de redução arbitrária dos postos de trabalho. Os quantitativos apresentados pela representante decorrem diretamente da aplicação dos índices de produtividade e dos critérios de conversão em homem-mês constantes dos documentos técnicos da contratação.

23. O aspecto central da irregularidade reside no fato de que o item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017 determina que o ato convocatório permita aos licitantes apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, desde que não haja alteração do objeto ou contrariedade à legislação e que, quando os índices não estiverem contidos nas faixas referenciais, seja comprovada a exequibilidade da proposta. No caso concreto, a produtividade adotada pela representante não apenas estava compreendida nos parâmetros constantes do Apêndice III, como foi acompanhada de memória de cálculo e justificativa técnica destinada a demonstrar a viabilidade operacional da solução proposta.

24. A manifestação da UJ não enfrentou esse fundamento normativo. A unidade limitou-se a afirmar que os quantitativos definidos no Termo de Referência eram obrigatórios e que as peculiaridades do estabelecimento deixariam 'pouca ou nenhuma margem de flexibilização'. Não demonstrou, contudo, por que a regra do item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017 não seria aplicável à contratação, nem por que os índices máximos de produtividade expressamente adotados no Apêndice III não poderiam ser utilizados pelos licitantes.

25. As referências às distâncias percorridas, às restrições de horários, à limpeza de mobiliários, lousas, alojamentos, vestiários e instalações sanitárias podem justificar a estimativa elaborada pela Administração e a adoção de um cenário mais conservador para a formação do orçamento. Não são

suficientes, entretanto, para impedir previamente que licitante proponha metodologia mais produtiva e demonstre sua capacidade de executar integralmente o objeto com menor quantidade de trabalhadores.

26. Com efeito, a produtividade adotada pela Administração funciona como parâmetro de referência para o planejamento e para a análise das propostas, e não necessariamente como estrutura operacional única e imutável. A fixação antecipada do número de trabalhadores, sem admissão de soluções baseadas em produtividade distinta, desloca o foco da contratação dos resultados esperados para a imposição dos meios de execução definidos pela própria Administração.

27. Durante a diligência realizada pelo pregoeiro, a representante apresentou justificativa técnica complementar, na qual demonstrou que os quantitativos propostos estavam compreendidos na faixa resultante da memória de cálculo do edital, reiterou a exequibilidade operacional da solução e esclareceu que a elevação compulsória do número de trabalhadores alteraria substancialmente sua estrutura de custos e a metodologia originalmente ofertada.

28. A resposta da UJ não evidencia que esses elementos tenham sido examinados concretamente. Não foram apontadas atividades, áreas, frequências ou níveis de serviço que deixariam de ser atendidos pela solução apresentada. Tampouco foi demonstrada incorreção na memória de cálculo da representante ou incompatibilidade entre sua proposta e os padrões de qualidade e desempenho exigidos.

29. A desclassificação decorreu, assim, da mera comparação entre o número de trabalhadores oferecido e o quantitativo fixado no Termo de Referência, sem efetiva análise da produtividade proposta e de sua exequibilidade. Esse procedimento contraria a metodologia prevista no próprio Apêndice III e a disciplina do item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017.

30. A alegação de que a obrigatoriedade dos quantitativos foi divulgada em resposta a pedido de esclarecimento também não afasta a irregularidade. O esclarecimento prestado pela Administração apenas explicitou a interpretação segundo a qual não seriam admitidos quantitativos inferiores. Não poderia, contudo, afastar a aplicação da norma que permite a apresentação de produtividades diferenciadas, nem sanar a ausência de justificativa técnica suficiente para impedir a adoção dos índices previstos na própria memória de cálculo.

31. Além disso, a vinculação ao instrumento convocatório não constitui fundamento autônomo para preservar exigência incompatível com a regulamentação aplicável. Esse princípio vincula tanto os licitantes quanto a Administração, mas deve ser observado conjuntamente com a legalidade, a competitividade, a economicidade, a razoabilidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

32. Também não procede a alegação de preclusão administrativa em razão da ausência de impugnação ao edital. A falta de questionamento tempestivo pela representante não convalida eventual irregularidade do instrumento convocatório, nem impede o Tribunal de examinar, no exercício do controle externo, condição potencialmente restritiva à competitividade e contrária à regulamentação dos serviços terceirizados.

33. A relevância concreta da irregularidade é reforçada pelo fato de que a representante havia alcançado a primeira colocação após a fase de lances, com proposta de R\$ 925.354,80, enquanto a proposta então aceita pela Administração correspondia a R\$ 1.016.145,00. A instrução inicial estimou que a diferença poderia alcançar R\$ 907.902,00 ao longo dos dez anos possíveis de vigência contratual, evidenciando o risco de afastamento de solução potencialmente mais vantajosa (peça 24, p. 1 e 12).

34. Com a inabilitação da empresa JN e a convocação das demais licitantes na ordem de classificação, a empresa provisoriamente habilitada passou a ser a Village Administração e Serviços Ltda., como valor de R\$ 1.061.030,40 e a diferença poderá alcançar R\$ 1.356.756,00 ao longo dos dez anos possíveis de vigência contratual, o que agrava ainda mais a situação.

35. Evidencia-se que a proposta da representante adotou quantitativos compatíveis com a metodologia e com os índices de produtividade constantes do Apêndice III, foi acompanhada de justificativa técnica e de elementos destinados a demonstrar sua exequibilidade e não implicava alteração do objeto contratado. Adicionalmente, a desclassificação fundada exclusivamente na adoção de quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência desconsiderou a possibilidade de produtividade diferenciada prevista no item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017, restringiu indevidamente a competitividade e afastou

proposta potencialmente mais vantajosa para a Administração.

36. Conclui-se, portanto, que os esclarecimentos apresentados não são capazes de afastar a irregularidade, razão pela qual será proposta a realização da **construção participativa das deliberações**, na forma prevista no art. 14 da Resolução - TCU 315/2020.

Item 54.2.b da instrução: aceitação de proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda. com custos zerados para equipamentos obrigatórios (roçadeiras e dispositivos de proteção), sem as devidas justificativas, e com ausência de documentação que comprove o regime tributário adotado, em desacordo com o art. 59, inc. III, da Lei 14.133/2021, que prevê a desclassificação de propostas com preços inexequíveis;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

a) as alegações formuladas contra a JN Serviços Especializados Ltda. foram examinadas no curso do procedimento, mas que a empresa deixou de ocupar a posição de vencedora, por ter sido posteriormente desclassificada. Em razão disso, sustenta que não subsistiria possibilidade de contratação com base na proposta questionada e, conseqüentemente, não haveria risco concreto ao interesse público decorrente das irregularidades apontadas em relação à licitante (peça 32, p. 5);

b) a desclassificação da JN decorreu especificamente da composição tributária relativa ao ISS, informando que a metodologia utilizada pela empresa estava vinculada a situação jurídica particular, cuja existência deveria ser comprovada pela própria licitante. Contudo, em suas contrarrazões, a empresa não demonstrou possuir fundamento jurídico ou enquadramento tributário que justificasse os percentuais empregados na planilha de custos (peça 32, p. 5-6);

c) a licitante teria se limitado a informar que, caso fosse necessária futura adequação da tributação incidente, adotaria as providências cabíveis perante os órgãos competentes. Para a Administração, essa alegação não seria suficiente, pois a regularidade da composição da proposta deveria estar demonstrada durante o certame, cabendo à empresa comprovar, no momento oportuno, a correção dos encargos e tributos utilizados na formação do preço. Não seria admissível transferir para momento posterior a regularização da situação tributária considerada na proposta (peça 32, p. 6);

d) diante da ausência de comprovação da legitimidade da composição tributária adotada, concluiu que ficaram comprometidas a confiabilidade da proposta e a aferição de sua exequibilidade, circunstância que ocasionou a desclassificação da JN Serviços Especializados Ltda. A unidade ressalta, assim, que a empresa se encontra excluída da disputa e que inexistente possibilidade de contratação com base na proposta objeto da representação (peça 32, p. 6); e

e) quanto aos equipamentos obrigatórios cotados com custo zero, a manifestação não apresenta resposta técnica específica. A UJ não informa se foram realizadas diligências para verificar se a empresa já possuía as roçadeiras e os dispositivos de proteção, se pretendia renunciar à remuneração correspondente à depreciação desses bens ou se os custos estavam absorvidos em outras rubricas da planilha. Também não esclarece se essa questão foi considerada na decisão de desclassificação (peça 32, p. 5-6).

Análise:

37. A oitiva prévia também abrangeu a aceitação da proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda. com custos zerados para equipamentos obrigatórios, especialmente roçadeiras e dispositivos de proteção, sem justificativa, e sem documentação suficiente para comprovar o regime tributário adotado na formação do preço.

38. Em resposta, a UJ informou que a empresa JN Serviços Especializados Ltda. não permaneceu vencedora do certame, tendo sido posteriormente desclassificada durante a análise de sua proposta. Segundo a unidade, a licitante não comprovou o fundamento jurídico ou o enquadramento tributário necessário para justificar a metodologia utilizada na composição do ISS, limitando-se a afirmar que promoveria eventual adequação tributária em momento posterior. A Administração considerou que a regularidade dos tributos empregados na formação do preço deveria ser comprovada durante o certame, razão pela qual concluiu pelo comprometimento da confiabilidade e da exequibilidade da proposta.

39. *A providência adotada pela Administração afasta o risco concreto de contratação da empresa com base na proposta questionada. Uma vez excluída a JN Serviços Especializados Ltda. da disputa, não subsiste a possibilidade de celebração do contrato com planilha de custos cuja composição tributária não tenha sido devidamente comprovada. Nesse aspecto, a desclassificação elimina a necessidade de determinação corretiva específica destinada a impedir a contratação da licitante.*
40. *A medida adotada, contudo, não afasta integralmente a irregularidade examinada.*
41. *A instrução inicial não questionou apenas a composição tributária da proposta, mas também a aceitação de custos zerados para equipamentos indispensáveis à execução dos serviços e, conseqüentemente, a adequada análise quanto à exequibilidade da proposta da JN.*
42. *Conforme apurado, a JN Serviços Especializados Ltda. atribuiu valor zero às roçadeiras e aos dispositivos de proteção exigidos no Termo de Referência, sem apresentar justificativa técnica ou econômica para a ausência desses custos em sua planilha.*
43. *A cotação de custo zero para determinado insumo ou equipamento não caracteriza, isoladamente, inexecutabilidade. É possível, por exemplo, que a empresa já disponha dos bens necessários à execução ou opte por renunciar à remuneração relativa à sua utilização ou depreciação. Nessas hipóteses, porém, a situação deve ser adequadamente justificada, de modo a permitir que a Administração verifique se a proposta contempla todos os meios necessários à execução do objeto e se o preço ofertado é efetivamente exequível.*
44. *No caso concreto, não constam elementos que demonstrem que a JN já possuía as roçadeiras e os dispositivos de proteção, que os respectivos custos estavam absorvidos em outras rubricas da planilha ou que a empresa deliberadamente renunciaria à remuneração correspondente. A Administração também não informou ter realizado diligência específica para esclarecer a ausência desses custos antes de aceitar inicialmente a proposta.*
45. *A manifestação apresentada em resposta à oitiva não enfrenta essa questão. A UJ concentra sua defesa na posterior desclassificação da empresa em razão da composição tributária relativa ao ISS, sem esclarecer os fundamentos que levaram à aceitação inicial de proposta com custo zero para equipamentos obrigatórios, nem informar se esse aspecto foi posteriormente examinado no curso do certame.*
46. *Assim, embora a desclassificação da JN tenha eliminado o risco de contratação indevida e tornado desnecessária a adoção de providência corretiva específica em relação à sua proposta, permanece caracterizada falha na análise de exequibilidade realizada pela Administração. A proposta foi inicialmente aceita sem que houvesse justificativa para a ausência de custos relativos a equipamentos indispensáveis à execução do objeto e sem que fossem promovidas diligências para esclarecer a composição apresentada.*
47. *Entende-se necessário, portanto, dar **ciência** à UJ, quando do exame de mérito, para que, em futuras contratações, antes de aceitar propostas que contenham custos zerados para insumos, equipamentos ou obrigações indispensáveis à execução contratual, avalie a necessidade de diligenciar o licitante e exija justificativas técnicas e econômicas suficientes para demonstrar que tais itens estão efetivamente contemplados na proposta e que sua ausência de preço específico não compromete a exequibilidade do objeto.*

Item 54.3 da instrução: diligenciar o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de cinco dias úteis, encaminhe elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 33, p. 5):

- a) *o Pregão Eletrônico 90004/2026 permanece em regular processamento. Até a presente data não houve adjudicação do objeto, homologação do certame ou assinatura de contrato decorrente da licitação (peça 33, p. 5); e*
- b) *também não subsiste a condição de vencedora da empresa JN Serviços Especializados Ltda., mencionada na representação, uma vez que a referida licitante foi posteriormente desclassificada durante a análise de sua proposta (peça 33, p. 5).*

Análise:

48. Mediante novo expediente (peça 35), a Unidade Jurisdicionada informou o risco de descontinuidade na prestação dos serviços de limpeza e conservação, essenciais para o funcionamento da UJ, razão pela qual se considera presente o perigo da demora reverso, o que leva ao **indeferimento** da medida cautelar pleiteada.

CONCLUSÃO

49. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

50. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que estão configurados o perigo da demora e o perigo da demora reverso, e que há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.

51. Será proposta, ainda, a realização da **construção participativa das deliberações**, na forma prevista no art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, considerando a possibilidade de o Tribunal determinar o retorno de fase ou a não prorrogação do contrato resultante do certame, a depender do estágio em que se encontrar o certame, bem como a **oitiva** da empresa Village Administração e Serviços Ltda., provisoriamente vencedora do certame.

52. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade uma vez que não haverá interrupção na prestação dos serviços licitados e será dada à UJ a oportunidade de se manifestar a respeito de possível determinação a ser expedida pelo TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

53. Não houve pedido de ingresso aos autos.

54. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

55. Não houve pedido de sustentação oral.

56. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Em virtude do exposto, propõe-se:

57.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

57.2. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

57.3. considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):

a) **solicitar** ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte, caso queira, no prazo de **quinze dias**:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação para: i) anulação da

desclassificação da proposta da empresa M.S.A. – Serviços, Comércio e Conservação Ltda. e dos atos subsequentes que dela dependam, com retorno à fase de julgamento para que sejam examinadas a produtividade diferenciada, a metodologia operacional e a exequibilidade da proposta, sem que a adoção de quantitativos inferiores aos estimados pela Administração constitua, isoladamente, fundamento para sua rejeição, caso ainda não tenha sido celebrado o contrato ou ii) não prorrogação do contrato resultante do certame, caso tenha ocorrido a assinatura do ajuste;

*b) **alertar** o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva De Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte **com relação à construção participativa de deliberações**, de que:*

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

*57.4. realizar, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** da sociedade empresária Village Administração e Serviços Ltda., (CNPJ 01.999.079/0001-79), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, acerca da desclassificação da proposta da empresa M.s.a. - Serviços, Comércio e Conservação Ltda., por prever quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência, desconsiderando a metodologia de dimensionamento por produtividade e quantitativos variáveis prevista no Apêndice III do edital e o item 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017;*

*57.5. **comunicar** o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte a decisão que vier a ser prolatada; e*

*57.6. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte e à empresa Village Administração e Serviços Ltda., de maneira a embasar suas manifestações.”*

É o relatório.

VOTO

Cuida este processo de representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90004/2026, conduzido pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte (CPOR/CM/BH), vinculados ao Exército Brasileiro. O certame tem por objeto a contratação de serviços continuados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, pelo prazo inicial de doze meses, prorrogável por até dez anos, e valor anual estimado em R\$ 1.172.734,56.

2. No processo licitatório, a sessão pública foi aberta em 5/5/2026 e contou com a participação de 53 licitantes. Encerrada a fase de lances, a representante – MSA Serviços, Comércio e Conservação Ltda. – alcançou a primeira colocação, com proposta de R\$ 925.354,80. Sua proposta, contudo, foi desclassificada porque os quantitativos de trabalhadores oferecidos foram inferiores aos fixados no Termo de Referência. Após a exclusão da representante, a órgão licitante aceitou a proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda., no valor de R\$ 1.016.145,00.

3. Em sua representação, a MSA questiona a própria desclassificação e a regularidade da proposta da outra licitante. Alega que, para a execução dos serviços, previu quantitativos de mão de obra que decorreriam da aplicação dos índices de produtividade e da memória de cálculo constantes do Apêndice III do edital. Além disso, que a proposta da JN conteria custos zerados para equipamentos indispensáveis, além de inconsistências na composição dos encargos trabalhistas e tributários.

4. Em exame preliminar, a unidade técnica deste Tribunal (AudContratações) considerou presentes os requisitos para o conhecimento da representação e identificou plausibilidade, especialmente quanto ao dimensionamento da mão de obra. A unidade técnica observou que a IN Seges/MPDG 5/2017 admite a apresentação de produtividades diferentes das adotadas pela administração pública, desde que preservado o objeto e demonstrada a exequibilidade da proposta. Propôs, por isso, a realização de oitiva prévia e diligência à unidade jurisdicionada (peça 24). Concordei com as propostas e autorizei as medidas, por meio de despacho constante da peça 26.

5. Em resposta ao Tribunal, a unidade do Exército Brasileiro defendeu que os quantitativos previstos no Termo de Referência seriam obrigatórios, o que teria sido divulgado durante o certame. Informou também que a licitação permanecia em processamento, aguardando a decisão do TCU. Assim, apontou haver o risco de descontinuidade dos serviços de limpeza e conservação, essenciais ao funcionamento das unidades envolvidas (peça 33).

6. Informou ainda que a JN Serviços Especializados Ltda. foi desclassificada por não comprovar o fundamento jurídico e o enquadramento tributário utilizados na composição do ISS. Com isso, a empresa Village Administração e Serviços Ltda. passou à condição de primeira colocada, com proposta de R\$ 1.061.030,40.

7. Ao reexaminar a matéria, a AudContratações entendeu que os esclarecimentos apresentados não afastaram o principal indício de irregularidade, pois a proposta da representante teria sido rejeitada sem avaliação efetiva da produtividade oferecida, da metodologia operacional e de sua exequibilidade. Não obstante, diante do risco de descontinuidade dos serviços, propôs o indeferimento da medida cautelar e a adoção do procedimento de construção participativa das deliberações, para avaliar as possíveis medidas corretivas e seus impactos antes da apreciação definitiva do mérito (peça 36).

II

8. Inicialmente, cabe conhecer da representação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU.

9. No mérito, concordo com as análises realizadas pela unidade técnica e as adoto como razões de decidir. Entendo, contudo, que o caso comporta uma solução mais assertiva, conforme passo a expor.

10. A principal alegação da empresa representante diz respeito à desclassificação de sua proposta, que previu a prestação dos serviços com **7 serventes de limpeza, 4 capineiros, 1 jardineiro e 1 encarregado**. Segundo sustenta, esses quantitativos são compatíveis com os índices de produtividade e com a memória de cálculo constante do Apêndice III do edital. O órgão licitante, entretanto, teria considerado obrigatórios os quantitativos de postos fixados no Termo de Referência – **10 serventes de limpeza, 6 capineiros, 1 jardineiro e 1 encarregado** – e rejeitado a proposta por apresentar número inferior de trabalhadores.

11. Para a representante, haveria contradição nos documentos da licitação. De um lado, o edital teria estabelecido a metodologia de dimensionamento baseada na metragem das áreas e em faixas de produtividade, das quais resultariam quantitativos variáveis de empregados. De outro, o órgão teria tratado como imutáveis os quantitativos indicados no Termo de Referência.

12. Acrescenta que, em diligência, apresentou justificativas sobre a produtividade adotada, a viabilidade operacional e a aderência de sua proposta à metodologia do edital (peça 1).

13. Já a unidade do Exército Brasileiro, em resposta à oitiva, defende que o Pregão Eletrônico 90004/2026 foi precedido do Estudo Técnico Preliminar, que, por sua vez, demonstrou a necessidade dos quantitativos exigidos.

14. A unidade jurisdicionada rejeita a alegação de incompatibilidade entre o Termo de Referência e o Apêndice III, pois afirma que este último contém apenas os cálculos que serviram para basear o TR, complementados por fatores operacionais próprios do estabelecimento. Esses quantitativos levariam em conta, além das dimensões das áreas, a dispersão física das instalações, as distâncias percorridas, as restrições de horário e a execução de tarefas não limitadas à simples varrição, como limpeza de mesas, lousas, parapeitos, banheiros, vestiários e alojamentos.

15. O CPOR/CM-BH argumenta que os quantitativos previstos no Termo de Referência constituíam exigências obrigatórias e, antes da abertura da sessão pública, teria apresentado resposta a licitantes nesse sentido (peça 33).

16. O edital, de fato exige, no subitem 8.14.2, que o licitante indique a produtividade adotada e o quantitativo de pessoal a ser alocado na execução contratual; em conjunto com o Termo de Referência, que prevê, no subitem 5.1.2, que a contratada deverá disponibilizar 10 serventes de limpeza, 6 capineiros, 1 jardineiro e 1 encarregado (peças 4 e 5).

17. De acordo com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a definição desses quantitativos considerou a metragem das áreas internas e externas do CPOR/CM-BH; a complexidade e a periodicidade das rotinas de limpeza e conservação; a necessidade de manutenção contínua das áreas verdes; a experiência acumulada em contratações anteriores e o histórico de execução dos serviços; bem como a necessidade de assegurar nível adequado de qualidade e continuidade às atividades institucionais (peça 6).

18. Além disso, o Apêndice III do Anexo I do edital apresenta a memória de cálculo na qual são detalhadas as áreas, as atividades e os quantitativos mínimos e máximos de profissionais estimados pelo órgão licitante. Segundo esses cálculos, seriam necessários de **6,3 a 9,3 serventes de limpeza, de 4 a 6 capineiros, e de 0,6 a 0,9 jardineiro**. O documento não apresenta memória de cálculo específica para o posto de encarregado (peça 8).

19. Fato é que, nas licitações destinadas à contratação de serviços terceirizados, o dimensionamento da mão de obra deve ser orientado para os resultados, como prevê a IN Seges/MPDG 5/2017. Embora a Administração deva estimar o número de trabalhadores necessário à

elaboração do orçamento e à avaliação das propostas, esse quantitativo possui **caráter referencial**, pois o objeto contratado é a prestação do serviço, e não o simples fornecimento de determinada quantidade de empregados.

20. Essa diretriz está item 2.1, alínea “a”, Anexo VII-B, da IN Seges/MPDG 5/2017, que veda a fixação, no ato convocatório, do quantitativo de mão de obra a ser utilizado, exigindo a adoção de unidade de medida que permita dimensionar os recursos necessários à execução. De forma convergente, os itens 6.2 e 7.3, do Anexo VII-A, da mesma IN, estabelecem que a licitante deve indicar a produtividade, a quantidade de pessoal, os materiais e os equipamentos; e autorizam a apresentação de produtividades distintas daquela utilizada pela Administração, desde que não haja alteração do objeto ou comprometimento da exequibilidade.

21. Por outro lado, é certo que o número de trabalhadores é um parâmetro relevante, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Nessa modalidade, **há interesse concreto na disponibilidade dos empregados**. Assim, embora o quantitativo estimado não deva ser um requisito imutável, a Administração deve verificar se eventual redução do efetivo é compatível com as necessidades operacionais.

22. A MSA propôs reduzir de 10 para 7 o número de serventes, uma diminuição de 30%, e de 6 para 4 o de capineiros, com a redução de um terço. Para executar o mesmo volume de serviços, isso pressupõe, uma produtividade individual 43% superior para os serventes e 50% superior para os capineiros. Não é uma diferença desprezível e, por isso, **a solução ofertada demanda um exame de sua viabilidade**.

23. A fragilidade da atuação do CPOR/CM/BH está, porém, em não ter demonstrado a insuficiência da proposta. Não foi demonstrada a incompatibilidade da metodologia apresentada pela MSA com os níveis de serviço exigidos. A desclassificação acabou decorrendo da simples comparação entre os quantitativos ofertados e aqueles estimados pela Administração.

24. Esse fundamento, isoladamente, não é suficiente. A oferta de quantidade inferior de trabalhadores pode decorrer de ganhos de produtividade, melhor organização das equipes ou utilização mais eficiente de equipamentos e métodos de trabalho. O ponto decisivo não é, portanto, saber se a empresa ofertou 7 ou 10 serventes, mas se a combinação entre pessoal, equipamentos, metodologia e custos permite executar integralmente o objeto.

25. Havendo dúvida tecnicamente fundada, cabe aprofundar a análise da exequibilidade. O art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021 autoriza a realização de diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir sua demonstração pelo licitante. No caso, poderia ser requerida da MSA, por exemplo, uma matriz de capacidade operacional que demonstrasse a distribuição dos empregados por áreas e horários, os equipamentos empregados e a forma de cobertura de ausências e substituições. A produtividade superior deve, portanto, ser concretamente demonstrada.

26. Esse entendimento é compatível com a jurisprudência do Tribunal. No Acórdão 328/2023-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, o TCU assentou que a licitante pode adotar produtividade distinta daquela utilizada pela Administração, pois a definição dos recursos humanos necessários integra, em princípio, a esfera de organização empresarial da contratada, desde que assegurada a execução do objeto. Posteriormente, no Acórdão 689/2024-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, o Tribunal reputou irregular a fixação de índices de produtividade sem admitir índices diversos, ainda que a empresa pudesse demonstrar a exequibilidade da solução ofertada.

27. A IN Seges/MPDG 5/2017 também resguarda a Administração após a aceitação da proposta. Nos termos do item 7.5, Anexo VII-A, a apresentação da proposta implica compromisso de executar o serviço nos termos ofertados e de disponibilizar todos os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários à perfeita execução. O art. 63 da mesma instrução atribui à contratada o ônus de eventual erro no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, de modo

que, revelando-se insuficientes o pessoal, os insumos ou os equipamentos inicialmente previstos, caberá à empresa complementá-los, sem transferir à Administração os custos decorrentes de seu equívoco.

28. A Lei 14.133/2021 segue a mesma lógica. Uma vez aceita a proposta, a contratada permanece vinculada à solução ofertada e deve executar integralmente o objeto, nos termos do art. 115. Se, no curso da execução, ficar demonstrado que o dimensionamento foi insuficiente e que são necessários 9 ou 10 empregados para o cumprimento dos níveis de serviço contratados, o ônus de corrigir o subdimensionamento imputável à contratada deverá, em princípio, ser por ela suportado.

29. Por essas razões, considero **irregular a desclassificação** da proposta da MSA Serviços, Comércio e Conservação Ltda. fundada essencialmente na adoção de quantitativos inferiores aos estimados no instrumento convocatório. Considerando que o certame ainda não foi concluído, mostra-se adequado, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, **determinar o retorno do procedimento à fase de julgamento das propostas**, para que sejam examinadas concretamente a produtividade diferenciada, a metodologia operacional e a exequibilidade da solução apresentada, sem que a redução do número de trabalhadores constitua, por si só, fundamento para sua rejeição.

30. Por fim, examino brevemente os questionamentos relativos à proposta apresentada pela JN Serviços Especializados Ltda. A representante apontou indícios de inexecuibilidade decorrentes do possível subdimensionamento dos custos com vale-transporte, da atribuição de valor zero a equipamentos indispensáveis à execução dos serviços, como roçadeiras e dispositivos de proteção, e da ausência de comprovação do regime tributário adotado na planilha de custos (peça 1).

31. Em resposta, o Exército informou que a JN foi posteriormente desclassificada por não comprovar o fundamento jurídico ou o enquadramento tributário utilizado no cálculo do ISS. A manifestação, contudo, não esclareceu as razões para a aceitação inicial de custos nulos relativos aos equipamentos necessários à execução dos serviços, tampouco informou se foram realizadas diligências para verificar a consistência dessa composição (peça 33).

32. A desclassificação da JN afastou, naquele momento, os riscos decorrentes das falhas apontadas. Não obstante, diante da determinação de retorno do certame à fase de julgamento das propostas, caso a oferta dessa empresa venha a ser novamente examinada, caberá ao CPOR/CM-BH verificar adequadamente a sua exequibilidade.

33. Embora a indicação de custo zero para determinado equipamento não conduza, por si só, à desclassificação da proposta, sua aceitação exige justificativa idônea, mediante diligência destinada a apurar se os bens já pertencem à licitante, se os respectivos custos estão contemplados em outras rubricas ou se houve renúncia à remuneração correspondente, nos termos do art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021 (peça 36).

34. Por essa razão, acolho a proposta de **dar ciência** ao Exército de que, em eventual reexame da proposta da JN Serviços Especializados Ltda., deverá apurar adequadamente a indicação de custos nulos para itens essenciais à execução contratual, exigindo da licitante as justificativas e comprovações necessárias antes de decidir por sua aceitação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2271/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.540/2026-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e Colégio Militar de Belo Horizonte, vinculados ao Exército Brasileiro
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Magdo Sérgio dos Anjos, representando MSA Serviços, Comércio e Conservação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do Pregão Eletrônico 90004/2026, conduzido pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte (CPOR/CM/BH), vinculado ao Exército Brasileiro, destinado à contratação de serviços continuados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal; e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade;

9.2. no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.3. determinar ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte que, no prazo de 15 dias, retorne o certame à fase de julgamento das propostas e proceda ao reexame da proposta da representante, mediante avaliação da produtividade, da metodologia operacional e da exequibilidade da solução ofertada, sem que a adoção de quantitativos de mão de obra inferiores aos estimados pela Administração constitua, isoladamente, fundamento para sua rejeição;

9.4. dar ciência ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte de que a aceitação inicial da proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda., sem exigir justificativas para a indicação de custos nulos relativos a equipamentos indispensáveis à execução dos serviços, caracterizou falha na aferição de sua exequibilidade, em desacordo com os arts. 11, inciso III, e 59, § 2º, da Lei 14.133/2021;

9.5. comunicar esta decisão à representante e ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte; e

9.6. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de que a unidade técnica competente monitore o cumprimento da determinação constante do subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata nº 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2271-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral