



DECISÃO

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 90002/2026, instaurado no âmbito do Processo SEI nº 2025/0024023, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de facilities, englobando serviços diversos de apoio e manutenção predial, com fornecimento de mão de obra, materiais, ferramentas, equipamentos e insumos necessários, conforme especificações constantes do Edital e do Termo de Referência.

Conforme informado pelo Departamento de Licitações, na Manifestação 1748647, a Sessão Pública foi iniciada em 23/02/2026, ocasião em que foram apresentadas 48 propostas, sendo classificada, provisoriamente, em primeiro lugar a empresa SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., com proposta no valor total de R\$ 44.750.000,00 (quarenta e quatro milhões setecentos e cinquenta mil reais).

Após a etapa de lances, a proposta da licitante até então vencedora foi submetida à análise técnica quanto à compatibilidade de seus valores com os parâmetros de mercado e com a composição de custos apresentada.

A análise empreendida pela equipe técnica, conforme Manifestação Técnica (1748644), identificou diversas distorções na composição da proposta apresentada, incluindo, entre outros aspectos acréscimos substanciais em determinados serviços, a exemplo da copeiragem, cujo valor proposto supera o referencial em aproximadamente 224,75%, bem como dos serviços de controle de pragas (+137,98%), chaveiro (+104,21%) e lavanderia, cujo valor proposto apresentou elevação superior a 11.900% em relação ao referencial estimado pela Administração.

Paralelamente, verificaram-se reduções extremamente acentuadas em outros itens da planilha, com percentuais de desconto superiores a 70%, 80% e até 90% em determinados serviços, evidenciando significativa assimetria na distribuição dos custos da proposta apresentada.

Além disso, conforme destacado na Manifestação Complementar (1751606) do Departamento de Licitações, verificou-se que, nos casos de emprego de mão de obra terceirizada dedicada, a proposta apresentada considerou salários e benefícios previstos nas convenções coletivas de trabalho referentes ao ano de 2025, circunstância que ensejaria a necessidade de repactuação contratual logo após a eventual assinatura do contrato, com conseqüente majoração dos valores inicialmente propostos.

Diante desse cenário, observa-se que, embora o valor global ofertado pela licitante classificada em primeiro lugar seja inferior ao valor estimado pela Administração, a análise da estrutura de composição da proposta revela inconsistências relevantes e distorções na distribuição dos custos unitários, circunstâncias que fragilizam a avaliação da efetiva vantajosidade da contratação.

Ainda segundo a equipe técnica, tais distorções demandam análise quanto à compatibilidade com os preços de mercado e à coerência da composição de custos, justamente porque podem comprometer o dever da Administração de selecionar a proposta mais vantajosa, nos termos da Lei nº 14.133/2021, uma vez que os valores inicialmente ofertados tenderiam a ser majorados em curto prazo em razão da recomposição dos custos decorrentes das convenções coletivas aplicáveis, comprometendo a análise de economicidade do procedimento, o que reforça a necessidade de reavaliação da modelagem econômica da contratação.

Embora o item 9.9.2 do edital estabeleça que a apresentação de valores inferiores aos custos estimados em itens isolados da planilha não constitui, por si só, motivo suficiente para a desclassificação da proposta e que o critério de julgamento adotado no certame tenha sido o menor preço global, tal dispositivo não afasta o dever da Administração de avaliar a coerência global da estrutura de custos apresentada, especialmente quando identificadas distorções significativas entre diversos itens da planilha.

O próprio edital prevê a obrigatoriedade de apresentação de planilha detalhada de custos e formação de preços, com indicação dos quantitativos e respectivos valores unitários adequados ao valor final da proposta, justamente para possibilitar a análise de sua exequibilidade e da adequação econômica da contratação.

Em contratos de grande vulto e elevada complexidade operacional, como o presente caso, que envolve a prestação integrada de múltiplos serviços de facilities ao longo de período prolongado, a adequada avaliação da distribuição dos custos entre os diversos serviços contratados mostra-se essencial para assegurar a estabilidade econômica da futura contratação.

Nesse contexto, ainda que o valor global apresentado pela licitante se situe abaixo do orçamento estimado pela Administração, a análise da composição da proposta revela desequilíbrio relevante na distribuição dos preços unitários, circunstância que pode indicar tentativa de compensação entre itens superavaliados e itens subavaliados, comprometendo a transparência da estrutura de custos e dificultando a aferição da efetiva economicidade da contratação.

Nesse sentido, o item 9.9.1 do edital dispõe que a análise da exequibilidade da proposta de preços deve ser realizada com o auxílio de planilha de custos e formação de preços, instrumento destinado justamente a verificar a compatibilidade entre os valores unitários apresentados pelo licitante e os parâmetros referenciais utilizados pela Administração.

De igual modo, o item 9.11 do edital determina que o licitante classificado em primeiro lugar deverá apresentar planilha contendo os quantitativos e respectivos custos unitários adequados ao valor final da proposta, possibilitando a adequada aferição da exequibilidade e da consistência econômica da proposta apresentada.

Assim, observa-se que o próprio edital estruturou o procedimento de julgamento das propostas de modo a permitir não apenas a comparação do preço global ofertado, mas também a análise detalhada da estrutura de formação de custos, justamente para assegurar que a contratação represente, de fato, a solução mais vantajosa para a Administração.

Verifica-se, portanto, que os elementos técnicos constantes dos autos indicam que o resultado do certame, nas condições atualmente verificadas, pode não refletir a solução mais vantajosa para a Administração, em especial considerando os princípios da economicidade, da eficiência e da adequada gestão dos recursos públicos.

No tocante às inconsistências da planilha, cumpre elucidar a questão, conforme leciona Marçal Justen Filho:

"Um tema que despertou a atenção do TCU foi o chamado "jogo de planilha", propiciado pelos defeitos e insuficiências dos projetos sobre os quais a licitação é instaurada. Isso se passa quando o licitante identifica a inadequação do projeto e localiza certo item da planilha que contempla quantitativos insuficientes, verificando que, em outras passagens, há quantitativos sobejantes [...] Isso redundará em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória ao licitante. Iniciada a execução, confirma-se o equívoco no projeto em que se fundamentou a licitação. Logo, é necessário modificação contratual para elevar os quantitativos dos itens que têm preços elevados e reduzir as quantidades dos itens que têm preços reduzidos. O resultado é uma alteração radical da proposta, refletindo a incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele levado à efetiva execução. É evidente que a melhor solução para eliminar o "jogo de planilha" reside em tornar mais confiáveis os projetos da Administração Pública."

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de Marçal Justen Filho (16ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada, Editora Thomson Reuters Revista dos Tribunais, página 863)

Nos termos do art. 71, II, §2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, o processo licitatório poderá ser revogado por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

(...)

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

A revogação do procedimento licitatório constitui expressão do poder de autotutela da Administração Pública e representa a possibilidade de desistência da contratação inicialmente planejada quando fatos supervenientes demonstram que o resultado do certame deixou de se revelar adequado à satisfação do interesse público.

No caso concreto, as inconsistências identificadas nas planilhas de composição de custos apresentadas pela licitante provisoriamente vencedora, aliadas à verificação de possíveis distorções entre valores unitários ofertados e os parâmetros de mercado, bem como ao risco concreto de necessidade de repactuação contratual imediata em razão da atualização das convenções coletivas aplicáveis, configuram circunstâncias supervenientes que comprometem a avaliação da vantajosidade da contratação pretendida.

Importa destacar que as inconsistências e distorções acima mencionadas somente foram identificadas após a conclusão da fase competitiva do certame, quando da análise técnica detalhada da planilha de composição de custos apresentada pela licitante classificada em primeiro lugar.

Desse modo, os elementos trazidos pelas manifestações técnicas constantes dos autos configuram fato superveniente devidamente comprovado, consistente na constatação de inconsistências relevantes na estrutura de formação de preços da proposta apresentada.

Diante dessas circunstâncias, revela-se prudente e adequado que a Defensoria reavalie a modelagem da contratação e as premissas utilizadas na elaboração do Termo de Referência, a fim de assegurar que eventual nova contratação seja estruturada de modo a refletir de forma mais precisa e transparente os custos efetivos do serviço e a garantir maior segurança jurídica e economicidade ao futuro ajuste.

Ressalte-se, ademais, que, até a eventual adjudicação e homologação do certame, o licitante classificado em primeiro lugar detém apenas expectativa de direito à contratação, inexistindo direito subjetivo à celebração do contrato administrativo.

A doutrina igualmente reconhece tal prerrogativa administrativa:

"Ao determinar instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato. Esse juízo é confirmado quando da elaboração e aprovação do ato convocatório. No momento final da licitação, após apurada a classificação, exercita-se novo juízo de conveniência. Não se trata, porém, do mesmo juízo. Exercita-se supostos fáticos distintos. Vale dizer, a Lei reconhece um condicionamento à revogação. A Administração pode desfazer seus próprios, a qualquer tempo, tendo em vista avaliação de sua inconveniência. Tendo concluído que o ato é conveniente e determinado sua prática ou manutenção, a Administração se vincula a essa decisão. Poderá revê-la desde que existam circunstâncias novas, inexistentes ou desconhecidas à época anterior. (... omissis ...) o surgimento de fatos novos poderá autorizar avaliação acerca da manutenção dos efeitos da licitação. Diante de fato novo e não obstante a existência de adjudicação do objeto a um particular, a Administração tem o poder de revogação. Poderá revogar a adjudicação e a homologação anteriores, evidenciando que a nova situação fática tornou inconveniente ao interesse público a manutenção do ato administrativo anterior." (Marçal Justen Filho in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Editora Dialética, 2000, 8ª edição, páginas 481 e 482)."

No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a revogação de procedimento licitatório, desde que fundamentada em razões de interesse público, destacando-se que o licitante vencedor possui apenas expectativa de direito até a celebração do contrato:

6. [...] O certame não chegou a ser concluído, pois foi revogado antes de sua homologação e da adjudicação do objeto da licitação. No caso concreto, considero que o direito subjetivo da empresa representante surgiria, apenas, com a aceitação definitiva da proposta e adjudicação do objeto da licitação. Assim, não há que se falar em descumprimento, nessa etapa, do princípio do contraditório e da ampla defesa. Ademais, a revogação da Concorrência [...] foi um ato discricionário e privativo da Administração, cujas razões fundamentaram-se no interesse público, não tendo a empresa representante, direta ou indiretamente, dado causa à revogação.

7. Nesse sentido, cito trechos do despacho de 8/6/2004 exarado pelo Exmo. Sr. Ministro Cezar Peluso no Agravo de Instrumento STF nº 228.554-4, que assim enfrentou questão semelhante:

“A decisão de revogar a licitação consulta os melhores interesses da apelante. [...] Considera-se, ainda, que não se concretizou o direito adquirido, bem como o ato jurídico perfeito, pois o direito, para a apelada, nasceria da adjudicação do objeto da concorrência, consequência da homologação. Essa homologação não foi lançada, considerando-se que as condições da licitação não consultavam os mais elevados interesses da apelante. [...] Ora, o direito adquirido surge com a aceitação definitiva da proposta e adjudicação do objeto da licitação. No caso vertente, não se chegou a tal ponto, eis que o presidente em exercício da empresa apelante acatou parecer de sua assessoria e resolveu revogar o processo licitatório [...]

Uma coisa é a revogação da licitação por interesse público, e outra, completamente diversa, é a sua anulação por algum vício que a torne inválida. No último caso, até se pode defender que se observem os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, visto que, na situação litigiosa que se instaura, não parece desarrazoado reconhecer ao licitante interessado a faculdade de opor razões jurídicas no sentido da higidez da licitação e da consequente ilegitimidade do ato de anulação. Mas não faz nenhum sentido, no primeiro caso, admitir que se observe o mesmo procedimento, e pela simples razão de que o juízo de conveniência e oportunidade a respeito da revogação da licitação é, pela sua própria natureza discricionária, privativo da

autoridade administrativa. [...] Como se sabe, ‘a revogação é uma expressão da discricionariedade no processamento positivo das funções da Administração: seu fundamento último, como o de todo ato administrativo, é o interesse público; seu fundamento imediato é a liberdade, ou melhor, a discricionariedade administrativa, por não estar a decisão vinculada a um dos elementos de fim e de mediação’, de modo que, positivando-se uma inconveniência superveniente, como a da hipótese, a Administração “revoga por motivo de mérito, quando, em virtude de razões supervenientes, muda o entendimento dos fatos e do direito, optando por outra via mais conveniente, renunciando, assim, à anterior, embora igualmente válida’ [...] Ora, antes da homologação da licitação, não exsurge aos concorrentes nenhum direito subjetivo capaz de impedir a revogação da abertura do processo licitatório, por óbvia conveniência pública, superveniente à desistência de todos os concorrentes menos um, nem tampouco alguma lesão patrimonial, de que se irradiasse direito a indenização. Nessas circunstâncias, em que com a revogação nada sofreu a esfera dos direitos e interesses privados, não havia lugar para observância de contraditório e ampla defesa, inerentes à cláusula constitucional do justo processo da lei (due process of law), cujo alcance está em impedir ação arbitrária e lesiva do Estado.”(ACÓRDÃO 111/2007 - PLENÁRIO- Relator UBIRATAN AGUIAR)

Diante do exposto, considerando as razões de interesse público acima expostas, **REVOGO** o Pregão Eletrônico nº 90002/2026, instaurado no âmbito do Processo SEI nº 2025/0024023, com apoio no art. 71, II, da Lei nº 14.133/2021, para que os departamentos técnicos, em especial a área solicitante, procedam à reavaliação da modelagem da contratação, da estrutura de custos utilizada como referência e das premissas adotadas na elaboração do Termo de Referência, a fim de subsidiar eventual deflagração de novo procedimento licitatório.

Encaminhem-se os autos ao Departamento de Licitações para adoção das providências cabíveis, inclusive quanto ao registro da revogação no sistema eletrônico.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antônio Silva Bressane, Coordenador da Coordenadoria Geral de Administração**, em 12/03/2026, às 13:24, conforme art. 4º, da Lei 14.063/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade_documento informando o código verificador **1756133** e o código CRC **6018946C**.

Rua Líbero Badaró, 616 10.º andar - Bairro Centro - CEP 01008-000 - São Paulo - SP - www.defensoria.sp.def.br

2025/0024023

SECT CGA - 1756133v10