



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Pederneiras, 19 de dezembro de 2022.

**Processo:** Pregão Eletrônico nº 170/2022

**Objeto:** Contratação dos serviços de vigia noturno e diurno para as dependências da Prainha Municipal, localizada ao lado da Rodovia João Ribeiro de Barros, Km 200+500mts, às margens do Rio Tietê, neste Município de Pederneiras/SP.

**Assunto:** Esclarecimentos sobre manifestação de recurso.

**Manifestante:** R BRAGA ROSENDO - PRESTADORA DE SERVIÇOS LTDA

Excelentíssima Senhora Prefeita:

Trata-se de esclarecimentos sobre a manifestação da empresa R BRAGA ROSENDO - PRESTADORA DE SERVIÇOS LTDA (R BRAGA) em recorrer da minha decisão, proferida em 13/12/2022, que declarou vencedora do certame ora tratado a empresa M P ASSEIO CONSERVAÇÃO LTDA (MP ASSEIO).

Em síntese, a empresa R BRAGA insurgiu-se contra a minha decisão de aceitar a proposta e a planilha de composição de preços da empresa MP ASSEIO, detentora da melhor oferta válida, alegando que a planilha não era exequível. Ocorre que, concedido o prazo legal de 03 (três) dias para a apresentação das razões do recurso, nada foi entregue.

Entretanto, mesmo sem os memoriais, deve-se seguir o entendimento predominante da doutrina sobre o tema, que não afasta a necessidade de julgamento/esclarecimento do ato que motivou a manifestação, como destaca a valiosa lição do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

*“O licitante manifesta intenção de recorrer, mas no prazo legal não ingressa com as razões do recurso. Nessa hipótese o direito de recorrer não decaiu. Ao apresentar a motivação na sessão, o recorrente externou o seu inconformismo. Deve, o pregoeiro, mesmo que no prazo legal não sejam juntadas as razões, examinar a questão e decidir fundamentadamente”.*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Em razão disso, e em observância aos princípios da transparência e autotutela da Administração Pública, discorreremos sobre o assunto.

Deixo claro desde já que considero haver mais pontos que permitem a contratação da MP ASSEIO do que os que a inibem, conforme discorreremos abaixo. Dito isto, passo a opinar:

## **SOBRE A PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS E SOBRE O JULGAMENTO DE ACEITABILIDADE DA PROPOSTA:**

Preliminarmente, mister destacar as razões que levaram à aceitação da proposta da MP ASSEIO:

- a) entendemos que o preço ofertado é perfeitamente exequível, se considerarmos ajustes semelhantes firmados por esta municipalidade (vide Contrato nº 81/2022);
- b) a MP ASSEIO detém experiência anterior na execução de serviços da mesma natureza, comprovada através dos atestados de capacidade técnica apresentados;
- c) a planilha de preços contempla os principais custos, tributos, despesas e encargos para a realização dos serviços; e
- d) caso algum custo ou despesa não tenha sido informado na planilha, o ônus cabe somente à contratada.

Dessa forma, baseados nos entendimentos acima e em outros mais, demonstraremos que nossa decisão não merece reforma.

Vejamos um trecho do Acórdão 2371/2009, onde os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator Benjamin Zymler, decidiram:

*“(…) verifica-se que, efetivamente, a empresa CTIS foi desclassificada por ter apresentado planilha em desacordo ao previsto no edital do certame.*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

12. No entanto, este Tribunal vem reiteradamente decidindo que a planilha de formação de preços apresentada pela licitante tem importância relativa, dado o seu caráter subsidiário para fornecer à Administração elementos necessários à avaliação da viabilidade da proposta. Dessa forma, veda-se o formalismo exagerado quando da apreciação do demonstrativo no processo licitatório, não sendo motivo para desclassificação de licitantes desconformidades sanáveis em seu conteúdo (ex vi dos Acórdãos nº 1990/2008, 1791/2006 e 2104/2004, e da Decisão nº 111/2002, todos do Plenário). (grifei)

13. Ademais, o Acórdão 963/2004-TCU-Plenário deixou consignado, no item 52 do Relatório que o fundamentou, que “caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei e, ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro”. (grifei)

14. Nesse sentido, o artigo 71 da Lei nº 8.666/93 impõe que constituem responsabilidade do contratado os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, inclusive eventuais erros ou distorções apresentadas na planilha de formação de preços. (grifei)

15. Assim, entende-se que o erro material quanto aos itens Seguro de Acidentes de Trabalho e multa rescisória na planilha de custos e formação de preços não constitui motivo suficiente para a desclassificação da licitante. Em uma licitação por preço global, a adequação dos custos deve ser examinada tendo em conta a totalidade do objeto contratado e não itens específicos. Com efeito, o edital deve ser observado sob o princípio da razoabilidade para fins de assegurar o atendimento ao interesse público com a escolha da melhor proposta para a Administração pública.

16. Quanto a este ponto, portanto, não assiste razão à recorrente”.

(TCU. Acórdão 2371/2009 – Plenário, Relator Benjamin Zymler. Processo 027.566/2008-4. Representação. Data da Sessão: 07/10/2009).



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Ainda segundo o Acórdão acima, o Plenário considerou suficiente determinar à FUNASA que, “em futuros procedimentos licitatórios, abstivesse-se, na fase de julgamento das propostas, de considerar erros ou omissões no preenchimento da planilha de custos e formação de preços prevista como critério de desclassificação de licitantes, por contrariar o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal”. (grifei)

Prosseguindo, destacamos, ainda, que o documento ora debatido, qual seja a planilha de preços apresentada pela MP ASSEIO, sequer faz parte da documentação exigida no instrumento convocatório. Em outras palavras, não é um documento de apresentação compulsória e tampouco fazia parte do rol de documentos obrigatórios do edital. Não há, portanto, que falar-se em descumprimento editalício ou de vinculação ao instrumento convocatório.

Sua apresentação deu-se através da iniciativa do Pregoeiro em analisar a viabilidade da proposta apresentada, através da prerrogativa contida no item 7.37 do edital, onde é facultada a solicitação da apresentação de documentos complementares à proposta:

*7.37. O pregoeiro solicitará ao licitante melhor classificado que, no prazo de 03 (três) horas, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada dos documentos complementares quando necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados. (grifei)*

Cabe também ressaltar que, durante a análise da proposta e da sua complementação através da planilha de preços, levou-se em consideração o recém-citado Acórdão 963/2004-TCU-Plenário, onde ficou consignado que “caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei e, ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro”

Dessa forma, deixamos claro para todos os efeitos que, baseados nos itens 7.29 e 7.30 do edital, entendemos que os parâmetros de exequibilidade foram satisfatoriamente cumpridos.

*7.29. Após a negociação, se houver, o Pregoeiro examinará a aceitabilidade do menor preço, decidindo, motivadamente, a respeito.*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

*7.30. A aceitabilidade será aferida a partir dos preços de mercado vigentes na data da apresentação das propostas, apurados mediante pesquisa realizada pela Secretaria de Compras e Licitações, que será juntada aos autos por ocasião do julgamento.*

Não obstante, destacamos que a escolha em solicitar a planilha de preços deve estar atrelada, indissociavelmente, ao formalismo moderado, no tocante ao método de sua análise.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, já assegurou a licitante que não houvesse o seu afastamento em razão de detalhes formais:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO.  
EXIGÊNCIA EXCESSIVA

*4. Não deve ser afastado candidato do certame licitatório, por meros detalhes formais. No particular, o ato administrativo deve ser vinculado ao princípio da razoabilidade, afastando-se de produzir efeitos sem caráter substancial.*

*5. Segurança concedida*

*(MS n.º 5631/DF, Relator: Ministro José Delgado, DJ de 17/08/1998)*

Esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do TCU:

*É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, §3º da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame.*

*(Acórdão 1795/2015-Plenário | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO)*

*Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências.*

*(Acórdão 2302/2012-Plenário)*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Nota-se que, até este momento e em relação aos apontamentos feitos sobre a planilha de custos, entendemos que também não existem diferenças substanciais, capazes de autorizar decreto desclassificatório.

Abreviando a análise, recorreremos novamente ao Tribunal de Contas da União, que já se posicionou em relação a existência de erros materiais ou omissões incidentes em planilhas de custos e preços, destacando que, **se a correção/esclarecimento não ocasionar o aumento do valor ofertado, não há motivo contundente para desclassificação** (Acórdão 2371/2009 - TCU Plenário; Acórdão 9/2011 - TCU Plenário; Acórdão 187/2014 - TCU Plenário; Acórdão 1202/2014 - TCU Plenário; Acórdão 1266/2011 - TCU Plenário; Acórdão 2060/2009 - TCU Plenário; Acórdão 2586/2007 - TCU Plenário; Acórdão 2799/2009 - TCU Plenário; Acórdão 4621/2009 - TCU 2ª Câmara).

Destaque-se, ainda, trecho do Acórdão 2637/2015, onde os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator Bruno Dantas, deliberaram:

*Conforme o Acórdão 834/2015-TCU-Plenário, a jurisprudência do TCU, no tocante ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, assim como o disposto nos arts. 24 e 29-A, caput e § 2º, da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008, se firmou no sentido de estabelecer a possibilidade de aproveitamento das propostas com erros materiais sanáveis e irrelevantes em suas respectivas planilhas de custo e de formação de preços, que não prejudiquem o teor das ofertas, em homenagem ao princípio da razoabilidade e quando isso não se mostre danoso aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública.*

*Sobre o assunto, o Voto do Acórdão 4.621/2009-2C é esclarecedor, inclusive, contendo exemplo aplicável à situação analisada, em que se avaliou o aproveitamento de proposta com erro de preenchimento de planilha, cuja correção não acarretou aumento do valor ofertado, uma vez que coberta por diminuição na margem de lucro da empresa.*

*Releva ainda saber o procedimento a ser adotado quando a Administração constata que há evidente equívoco em um ou mais dos itens indicados pelas licitantes.*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exequíveis e compatíveis com os de mercado. (grifei)

(...)

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo fêrias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advém da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação. (grifei)

No Relatório que acompanha a Decisão 577/2001-Plenário, delinea-se a hipótese fática similar à ora apresentada, em que, constatado o erro, a licitante propõe-se a corrigi-lo, arcando com os custos necessários para manter sua proposta global:

'Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador' (grifei)

(TCU. Acórdão 2637/2015 – Plenário, Relator Bruno Dantas. Processo 013.754/2015-7. Representação. Data da Sessão: 21/10/2015).

Adiante, mais uma decisão análoga, corroborando nosso raciocínio em manter a proposta apresentada:

Dessa forma, concluindo o raciocínio, entendo que eventuais falhas constantes das planilhas de custos unitários indicativos dos custos de formação de obra terceirizada devem ser adequadamente sopesadas de acordo com os objetivos instrumentais dessa planilha, de forma a não serem desclassificadas propostas mais vantajosas para a Administração e cujos preços atendam aos requisitos legais. Destaco que, até mesmo em situações em que se verifica itens unitários com sobrepreço, em se constatando a razoabilidade do preço global não se fala em prejuízos para a Administração. (grifei)  
(TCU. Acórdão 4621/2009 – 2ª Câmara)

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União possibilita o aproveitamento das propostas contendo erros ou omissões sanáveis, justificáveis e irrelevantes em suas respectivas planilhas de custos, **que não prejudiquem o teor das ofertas**, em homenagem ao princípio da razoabilidade e quando tal fato não se mostra danoso aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública.





# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Sempre vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari, "licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital".

Concluindo o tópico, entendemos que a decisão tomada quando da aceitação da proposta da MP ASSEIO não merece nenhuma reforma pois foram respeitados os princípios previstos na Lei de Licitações e, evidentemente, também os interesses desta municipalidade, nada havendo que desabone a decisão deste Pregoeiro.

## DA APURAÇÃO DE EVENTUAL PREÇO INEXEQUÍVEL

Para que não restem dúvidas sobre a legalidade, moralidade e bom senso que esta análise exige e que aqui emanamos, também será realizada análise acerca da exequibilidade da proposta da MP ASSEIO.

Considerando que a Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) não forneceu nenhum critério apto para definir as propostas inexequíveis, há espaço para aplicar aqueles descritos no art. 48, II, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), de acordo com a autorização contida no art. 9º da Lei nº 10.520/02.

No que se refere a tais critérios, vale lembrar ainda que o fato de uma proposta ficar inserida nas margens percentuais do art. 48, § 1º, ou ser razoavelmente inferior aos valores estimados pela Administração (art. 48, II), não pode determinar sua pronta desclassificação.

Nesse sentido, aliás, é o teor da Súmula nº 262 do TCU:

*"O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta".*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Assim, o artigo 48 da Lei nº 8.666/93 fornece parâmetros para aferição da inexecutabilidade da proposta, MAS, ainda que, de acordo com tais parâmetros, haja indicativos de inexecutabilidade, deve a Administração facultar ao licitante demonstrar a viabilidade econômica de sua proposta, através, por exemplo, da apresentação da planilha de preços.

Todavia, além da planilha de preços, há de se pressupor que a proposta está correta e que a licitante possui plena ciência das suas responsabilidades e do cumprimento das suas obrigações e dos dispositivos do edital.

Acreditamos, assim, que o tema já poderia ser superado a partir de agora, mas ainda faltam alguns pontos complementares.

O Decreto 10.024/2019, quando trata do julgamento da proposta, dispõe no artigo 39:

*“Art. 39. Encerrada a etapa de negociação de que trata o art. 38, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação no edital, observado o disposto no parágrafo único do art. 7º e no § 9º do art. 26, e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital, observado o disposto no Capítulo X”.*

Nota-se que a regra fala da adequação do objeto (já demonstrada em linhas anteriores) e da compatibilidade em relação ao preço MÁXIMO estipulado para contratação, não trazendo nada sobre o valor mínimo aceitável. Portanto, como os valores obtidos não ultrapassaram o máximo permitido, respeitou-se a regra, a nosso ver.

Adiante, a Lei 8.666/93 expressa no artigo 40, inciso X, que é vedada a fixação de preços mínimos no edital da licitação. Contudo, já vimos que no artigo 48, §1º, é apresentada uma fórmula para cálculo do preço inexecutável, mas tal fórmula deve ser utilizada quando a licitação é do tipo menor preço e o objeto é uma obra ou um serviço de engenharia.

Já para o consagrado Hely Lopes Meireles, evidencia-se a inexecutabilidade de preços nas seguintes situações:



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

*[...] A inexequibilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes, verificados pela Administração. (MEIRELES, 2010, p. 202).*

Em suma, a intenção aqui é caracterizar, de modo geral, a exequibilidade da proposta pois, mesmo sendo inegável a dificuldade em identificar um patamar mínimo de exequibilidade, vimos que há que se ter plena e indiscutível certeza ao afirmar que uma oferta é impraticável, para não correr o risco de prejudicar o processo e causar dano ao erário por afastar a oferta mais vantajosa.

É o que vemos já estabelecido no artigo 3º da lei nº 8.666/93:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifei)*

Prosseguindo, também são pertinentes os ensinamentos do ilustríssimo Marçal Justen Filho, em sua obra “Pregão. Comentários...” às páginas 369 e 370:

*“Se os dados disponíveis no âmbito da Administração induzirem à inexequibilidade, o pregoeiro deverá solicitar esclarecimentos complementares ao licitante”. (grifei)*

Neste ínterim, importantes são as informações colhidas do histórico da MP ASSEIO com esta municipalidade, transmitindo assim confiança a esta Administração e sem que existam fatos que a desabonem, o que por si só presume seriedade e afasta suspeitas de ignorância administrativa ou amadorismo da sua parte.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto e a fim de caracterizar o quão equivocados está o raciocínio da manifestante e o quão próximo ficaríamos, ao acatá-los, de ignorar os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, reiteramos que não há motivação aparente para que aceitemos as alegações apresentadas.

Dessa forma, entendemos que há mais pontos que permitem a contratação da MP ASSEIO do que os que a inibem. Cabe dizer, ainda, que a prudência nos direciona para a aceitação da proposta, pois não há como ignorar as decisões acima citadas e nem mesmo os princípios norteadores das licitações públicas.

**Contudo, de nada valem as considerações ora apresentadas se não houver a competente fiscalização por parte desta Prefeitura, através dos responsáveis designados para tal.**

**É indispensável e fundamental o fiel acompanhamento da execução física e documental do contrato para que seja preservado o erário, não só para este caso em tela, mas para todos os compromissos firmados pelo Município.**

Nesse mesmo raciocínio, caso a MP ASSEIO deixe de cumprir suas obrigações, tanto contratuais, trabalhistas ou previdenciárias, não poderá a mesma alegar que o valor da proposta não é suficiente para suportar todos os custos envolvidos, trazendo para si eventuais ônus, sujeitando-se, inclusive, às sanções cabíveis para o caso.

Sendo assim, concluímos, frente ao cenário apresentado, que os procedimentos adotados para verificação da aceitabilidade da proposta foram acertados e não há motivação aparente para suspeitar dos preços ofertados pela MP ASSEIO quanto a sua exequibilidade, razão pela qual deve-se considerá-los aceitáveis.

## DO JULGAMENTO

Em relação à eventual inexecutabilidade dos preços, entendo que NÃO DEVE SER DADO PROVIMENTO, pois não foram localizados indícios que levantem suspeitas sobre a proposta apresentada.

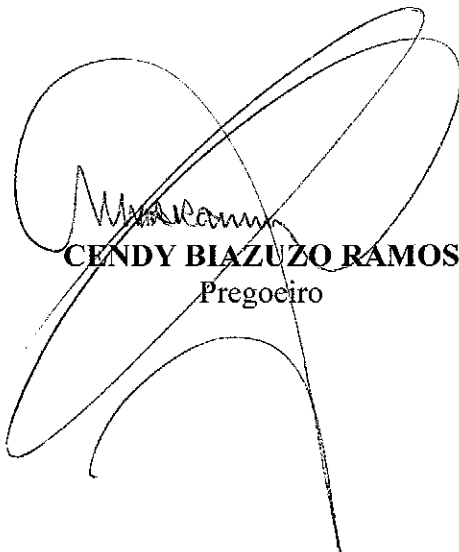


# PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Portanto, tem-se que a manifestação apresentada pela R BRAGA é infundada, motivo pelo qual não devem prosperar. Assim, proponho para que seja mantida minha decisão, proferida em 13/12/2022, mantendo-se a classificação e habilitação sem qualquer reforma, passando-se à adjudicação do objeto em favor do licitante já classificado.

Eram essas, Senhora Prefeita, as informações que competiam ser dadas a Vossa Excelência sobre o caso, nos termos do Edital do certame em epígrafe, para que seja decidido a respeito.

Atenciosamente,



**CENDY BIAZUZO RAMOS**  
Pregoeiro