



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Pederneiras, 25 de setembro de 2023.

Processo: Pregão Eletrônico nº 121/2023

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de implantação de software para gestão de descontos facultativos em folha de pagamento.

Assunto: Recurso Administrativo.

Impetrantes: Zetrasoft Ltda e Consignet Sistemas Ltda

Excelentíssima Senhora Prefeita:

Tratam-se de recursos administrativos interpostos pelas empresas ZETRASOFT LTDA (RECORRENTE ou ZETRASOFT) e CONSIGNET SISTEMAS LTDA (RECORRENTE ou CONSIGNET), contra minha decisão proferida em 14/09/2023 em relação à aceitação da proposta e habilitação da empresa M.I. MONTREAL INFORMÁTICA S/A (MONTREAL ou RECORRIDA).

Em apertada e brevíssima síntese, as RECORRENTES insurgem-se contra minha decisão alegando que:

CONSIGNET: o preço proposto é inexequível, o que enseja a sua desclassificação.

ZETRASOFT: não foi apresentada a prova de inscrição municipal e a certidão negativa de débito para com a Fazenda Municipal, sendo apresentado somente a “representação gráfica” da certidão.

Em suas contrarrazões, a RECORRIDA, em linhas gerais, cita que não foi apresentado nenhum dado técnico, cálculo ou argumento que fundamente a acusação de inexequibilidade do preço e que todos os documentos solicitados foram apresentados corretamente, podendo, inclusive, serem verificados através de pesquisa no site do órgão emissor.

Analisados os memoriais, deixo claro desde já que não assiste razão alguma às recorrentes, conforme discorreremos abaixo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Dito isto, passo a opinar:

DA EXEQUIBILIDADE DOS PREÇOS E DA DESNECESSIDADE DA APRESENTAÇÃO DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS.

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

a) entendemos que o preço ofertado é perfeitamente exequível se considerarmos, além da própria pesquisa preliminar do processo, as consultas realizadas em bancos de preços de contratações públicas;

b) a RECORRIDA detém experiência anterior na execução de serviços da mesma natureza, comprovada através dos atestados de capacidade técnica apresentados;

c) uma eventual exigência de apresentação da planilha de preços em nada acrescentaria ao processo e ao julgamento, uma vez que, caso algum custo ou despesa não tenha sido informado na planilha, o ônus caberá somente à contratada.

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

Iniciando a análise, é importante levantarmos que a Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) não forneceu nenhum critério apto para definir as propostas inexequíveis, havendo 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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

“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”.

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

O representante legal da RECORRIDA declara em suas contrarrazões que a proposta está correta e que possui plena ciência das suas responsabilidades e do cumprimento das suas obrigações e dos dispositivos do edital.

Como já citado, apresentou 03 (três) atestados para comprovação da sua qualificação técnica onde é possível verificar também, após diligências, que os valores contratados são, quando não menores, muito próximos do ora debatido.

Tratam-se de serviços que, ao que tudo consta, estão sendo prestados sem problemas, o que evidentemente indica a experiência da RECORRIDA na precificação dos seus trabalhos.

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”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

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 inexequível, 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 inexequibilidade de preços nas seguintes situações:

[...] 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 incontestável 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)*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Neste ínterim, importantes são as alegações da RECORRIDA em suas contrarrazões, principalmente quando assegura a validade e exequibilidade de sua proposta, transmitindo assim confiança a esta Administração e sem que existam fatos que a desabonem, o que nos faz, naturalmente, presumir seriedade e afastar suspeitas de ignorância administrativa ou amadorismo da sua parte.

Prosseguindo, cabe pontuarmos que também é desnecessária uma eventual exigência de apresentação de planilha de composição de custos por ser contraproducente e irrelevante ao processo.

Vejamos 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.

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)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

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).

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)

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

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.

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)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

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:

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)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

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.

Portanto, no que diz respeito a uma eventual necessidade de exigirmos a apresentação de planilha de preços do vencedor, iríamos na contramão do entendimento do TCU se decidíssemos desclassificar a proposta da RECORRIDA baseados nisso, significando, portanto, que não seriam obtidos efeitos práticos com tal atitude.

Dessa forma, deixamos claro para todos os efeitos que, baseados nos itens 7.29 e 7.30 do edital, 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.

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.

Esgotado o assunto, entendemos que não há que falar-se em desclassificação da proposta em razão de uma aventada inexecutibilidade nem demonstra-se necessária a exigência de comprovação dos custos, observadas as decisões sobre o tema e as afirmações apresentadas pela RECORRIDA que asseguram a viabilidade da execução dos serviços.

DA DOCUMENTAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL E DO FORMALISMO MODERADO

Diante das citações da RECORRENTE de que não foram atendidos os dispositivos estabelecidos nas alíneas “b” e “c” do item 8.7.2 do edital e de que o documento auxiliar da certidão trata-se de mera representação gráfica, salientamos que tais alegações não são verídicas e não se sustentam, uma vez que toda a documentação foi apresentada de forma regular, atendendo plenamente os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Inclusive, é importante esclarecermos que a conferência da veracidade/autenticidade dos documentos apresentados é parte indissociável do próprio rito processual. Dito isto, realizada a consulta dos documentos ora questionados, constatamos que o resultado não deixou nenhuma dúvida, conforme é possível visualizar nos autos, no SICAF e no próprio Comprasnet.

Ademais, num cenário hipotético onde coubesse razão à RECORRENTE, haveria a possibilidade de realizarmos uma eventual diligência ao órgão emissor, o que não mostrou-se necessária a nosso ver. Não encontramos indícios de irregularidade no documento ou quaisquer outros aspectos que levantem suspeitas, razão pela qual a alegação da ZETRASOFT causa-nos, inclusive, espanto e estranheza pra dizer o mínimo.

Cabe lembrarmos ainda que, mesmo se considerarmos a alegação da RECORRENTE razoável (o que não é), deve-se evitar comportamentos radicais e extremistas como deseja a mesma.

Não obstante, destacamos que as decisões tomadas devem estar atreladas, 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 Tribunal de Contas da União:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

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)

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, entendemos que a decisão tomada quando da aceitação da proposta e da habilitação da RECORRIDA 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto e a fim de caracterizar o quão equivocados estão os raciocínios das RECORRENTES 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 infinitamente mais pontos que permitem a contratação da RECORRIDA do que os que a inibem. Cabe dizer, ainda, que a prudência nos direciona para a contratação da mesma, pois não há como ignorar as decisões acima citadas e nem mesmo os princípios norteadores das licitações públicas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

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

DOS JULGAMENTOS

Em relação aos argumentos apresentados pelas RECORRENTES sobre a proposta da RECORRIDA e das condições de habilitação da mesma, entendemos que NÃO DEVE SER DADO PROVIMENTO, pois tais alegações não encontram fundamentos que a sustentem e, em contrapartida, as decisões do TCU, TCE/SP e outros tribunais mostram que as decisões tomadas por este Pregoeiro encontram-se lastreadas na jurisprudência e revestem-se de legalidade.

Portanto, tem-se que as razões apresentadas pelas RECORRENTES são infundadas, motivo pelo qual não devem prosperar. Assim, proponho para que seja mantida minha decisão, proferida em 14/09/2023, 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 e com fulcro no § 4º do artigo 109 da lei nº 8.666/93.

Atenciosamente,

CENDY BIAZUZO RAMOS

Pregoeiro