



## **JULGAMENTO DE RECURSO**

**PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 04/2021**

**PROCESSO LICITATÓRIO: 1.23.000.000985/2021-56**

**OBJETO:** Escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada em serviços de natureza continuada com mão de obra exclusiva de: Limpeza e Conservação, Auxiliar Administrativo I, Auxiliar Administrativo II (faturista), Recepcionista, Mensageiro(a), Copeiragem, Operador(a) de Fotocopiadora e Garçom, que compreenderá o fornecimento de mão de obra, uniformes, EPIs, e demais equipamentos necessários e adequados à execução dos serviços nas dependências do Ministério Público Federal no Estado do Pará, no âmbito das sedes provisória e definitiva da Procuradoria da República no Estado do Pará - PR/PA em Belém/PA, conforme especificações constantes no termo de referência, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.

**ÓRGÃO GERENCIADOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ – UASG: 200075.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelas empresas PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI- ME, CNPJ: 11.505.498/0001-60 e E. R. P. DE OLIVEIRA COMÉRCIO DE INFORMÁTICA E SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA, CNPJ: 10.927.661/0001-10, proferida no Pregão Eletrônico SRP nº 04/2021.

### **1. BREVE RELATÓRIO**

A Sessão Pública do pregão foi aberta no dia 08/11/2021 às 08h30min (horário de Brasília).

Após encerramento da fase de lances do pregão, verificou-se que a empresa PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI- ME apresentou a proposta de menor valor mensal, contudo não comprovou os requisitos de capacidade técnica, conforme exigido no subitem 9.11.1.1.1. do Edital, motivo pelo qual foi inabilitada.

A proposta da empresa SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS, CNPJ: 11.056.054/0001-95, segunda colocada no certame, foi aceita por atender a todos os requisitos do Edital, sendo, ao final da análise dos documentos de habilitação, habilitada pelo pregoeiro. Em ato contínuo foi aberto o prazo para intenção de recurso com base no art. 44 do Decreto nº 10.024/2019.

Os representantes das empresas PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI-ME e E. R. P. DE OLIVEIRA COMÉRCIO DE INFORMÁTICA E SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA, apresentaram intenções de recurso, as quais foram aceitas pelo



pregoeiro, em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa (Art. 5º, LV, CF/88) e a Lei n.º 10.520/02, art. 4º, inciso XVIII.

Os demais licitantes tomaram ciência das razões do recurso no sítio do Comprasnet, conforme norma regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019.

## **2. DA ADMISSIBILIDADE**

Entendemos que os recursos apresentados pelas empresas recorrentes devem ser conhecidos, haja vista que foram apresentados tempestivamente, ou seja, respeitando-se os prazos constantes no art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/2002 e art. 44 do Decreto nº 10.024/2019.

### **3. RECURSO 1:**

- **Recorrente:** PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI- ME

- **Recorrida:** Decisão do Pregoeiro

#### **3.1. DAS RAZÕES DOS RECURSOS**

A Recorrente PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI- ME, em síntese, alega:

- a) *“Ocorre que a RECORRIDA veio a ser inabilitada no lote sob argumento de que a empresa apresentou os atestados de capacidade técnica incompatíveis, não constando comprovação de serviços prestados referente a, no mínimo, 21 postos de trabalho, por período não inferior a 2,5 anos, conforme item 9.11.1.1.1 do edital”.*
- b) *“Observando à luz da lei, verifica-se que a empresa PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI-ME cumpre perfeitamente os requisitos para a habilitação no certame, tendo em vista que foi apresentado Atestado de Capacidade Técnica compatível com o objeto de contratação. Outra questão a ser destacada é que se refere à pertinência e à compatibilidade com objeto. A exigência dos atestados com relação ao objeto deverá ser feita de forma genérica e não específica, possuindo as mesmas características, dimensões e parcelas de relevância do objeto licitado”.*
- c) A Recorrente prossegue: *“O princípio da competitividade tem por objetivo alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que é uma das finalidades da licitação. Portanto, não é permitida a adoção de medidas que comprometam o caráter competitivo do certame. Tendo em vista que o objetivo é não inabilitar ou desclassificar uma empresa capaz.*



*Nesse sentido, é preciso evitar os formalismos excessivos e injustificados a fim de impedir a ocorrência de danos ao erário e valorizar a economicidade e vantajosidade da proposta. Desclassificar o RECORRENTE por esses motivos, incorre em excesso de preciosismo, prática vedada pelo TCU; logo pelo poder de autotutela pode suprir a alegação sob argumento da melhor proposta para administração, a vantajosidade”.*

**Pretende, assim, a Recorrente no seu pedido:** *“que seja ANULADO ato eivado de ilegalidade a desclassificação da empresa PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI- ME por contrariar diversos princípio norteadores dos procedimentos licitatório sendo o mais grave o da competitividade e autotutela, permitindo ao RECORRENTE participar das demais etapas deste procedimento licitatório.*

*Em sendo negado, deverá o presente recurso sofrer a duplo grau de julgamento diretamente a autoridade hierarquicamente superior, assim como ciência aos órgãos de controle como TCE e Ministério Público local para apuração dos fatos aqui trazidos e risco de dano grave a princípio da supremacia do interesse público”.*

### **3.1.2. DAS CONTRARRAZÕES**

A empresa SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS, apresentou contrarrazões, tempestivamente, ao recurso apresentado pela empresa PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI- ME, alegando em síntese:

a) *“A RECORRIDA, titular da proposta mais vantajosa, foi devida e corretamente habilitada no certame licitatório. Mesmo assim, houve a interposição de recurso pela licitante PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI-ME, como evidente tentativa desesperada e protelatória, já que a Recorrente não atendeu aos requisitos de habilitação técnica exigidos no Edital. Entretanto, o recurso é falacioso, não se sustenta juridicamente, fundamenta-se em dispositivos isolados, sem considerar as disposições exigidas no Edital e seus anexos, jurídicas e razoáveis que confirmam o acerto na classificação da RECORRIDA, como demonstraremos nestas contrarrazões”.*

b) *“Assim sendo, conforme a farta demonstração acima delineada, torna-se imperiosa a desclassificação da empresa PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI-ME no presente certame, face a não comprovação de das exigências técnicas estabelecidas no item 9.11, do Edital, conforme preceitua os princípios constitucionais da isonomia, legalidade, igualdade,*



*vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, dispostos no art. 3º da Lei 8.666/93”.*

**Requer a Recorrida no seu pedido:** *“Ante todo o exposto requer que seja completamente indeferido o recurso proposto em função da inaplicabilidade de suas parcas alegações, bem como sejam aceitas as argumentações aqui demonstradas para que seja mantida a decisão que aceitou e habilitou a SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA no certame, dando prosseguimento as demais fases do processo licitatório”.*

### **3.1.3. DA ANÁLISE**

Cumpre-nos informar preliminarmente que na fase externa do certame, dentro do prazo para que as empresas solicitassem pedidos de **esclarecimentos ou impugnações perante o Edital**, não recebemos nesse sentido nenhum pedido, seja de esclarecimento ou impugnação por parte de nenhuma empresa (33 empresas no certame, número expressivo de participantes), por entender que alguma cláusula do Edital estivesse contrariando, restringindo, ou com excessos, algum dispositivo da Constituição Federal de 1988, na legislação vigente infralegal ou até mesmo em recomendações feitas pela Corte de Contas em seus diversos Acórdãos sobre o tema.

Nesse mesmo sentido é importante ressaltar que, o parecer jurídico exarado no processo administrativo licitatório n. 1.23.000.000985/2021-56 para aprovação da minuta do Edital na sua fase interna pela Assessoria jurídica desse Órgão, não encontrou nenhuma ilegalidade, restrição, excessos, no que tange às cláusulas do Edital ou qualquer tipo de descumprimento aos princípios norteadores do processo licitatório. Após essas verificações, a Assessoria jurídica aprovou a minuta do Edital. (Parecer jurídico ASSJUR/PRPA n. PR-PA-00039420/2021).

Sendo assim, tanto a Administração, como os participantes do certame estavam cientes das cláusulas e concordaram com as regras editalícias, portanto, vinculando a todos.

Feito os esclarecimentos importantes e pertinentes, vamos às alegações:

No tocante aos atestados de capacidade técnica apresentados pela Empresa Recorrente alegando que cumprem com o requisito exigido, entendemos que tais documentos apresentados não atendem o subitem 9.11.1.1.1., do Edital, o qual reproduzo em síntese: “9.11.1.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a serviços executados com as seguintes características mínimas: 9.11.1.1.1. Atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s)



*de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove(m) aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, demonstrando que a licitante administra ou administrou serviços terceirizados, com, **no mínimo, 21 (vinte e um) postos de trabalho, por período não inferior a 2,5 anos (30 meses)**, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os 2,5 anos (30 meses) serem ininterruptos (...)*. **(grifo nosso)**;

A empresa apresentou dois atestados de capacidade técnica um do Governo Municipal de Orós –CE que trata de serviço complementar, por hora trabalhada, sem mencionar nenhum posto e o outro atestado da Prefeitura de Boa Saúde –RN, que trata de serviços complementares de auxiliar administrativo, auxiliar serviços gerais, recepcionista, porém, da mesma forma ao atestado anterior, não menciona qualquer quantidade de postos geridos.

Na Ata da Sessão Pública, no dia 08.11.21, às 10:22h, via chat do sistema Comprasnet, solicitamos para que a empresa enviasse algumas documentações, inclusive, atestado(s) de capacidade técnica que comprovassem os 21 postos administrados por ela, já que o atestado enviado no início, quando a empresa fez o cadastro da sua proposta para participar do certame, não estava de acordo com as exigências do Edital ( um atestado apenas da Prefeitura Municipal de Orós-CE em hora trabalhada, sem mencionar nenhum posto gerido, nem no atestado e nem no contrato). A empresa no dia 08.11.21, às 10:24h, via chat, respondeu: “Ok, enviaremos dentro do prazo”.

No mesmo dia, após o retorno de certame pela parte da tarde, às 14:55h, questionamos mais uma vez a empresa via chat, “Sr. licitante, os dois atestados de capacidade técnica enviados **não dizem a quantidade postos mínimos (21) exigidos no edital. O atestado do governo municipal de Orós não tem a quantidade postos e sim de horas trabalhadas. O atestado da prefeitura de Boa Saúde, esse não diz nada**”. E prosseguimos no chat, “Iremos abrir o anexo novamente ao sr. para que **complemente as informações que foram solicitadas anteriormente. Dou-lhe 30 minutos para o envio a partir da convocação do sistema, para as comprovações da capacidade técnica e a complementação das informações das planilhas**”. A empresa responde, às 14:57h, “Estaremos enviando no prazo estabelecido”.

Nesse ponto, importante destacarmos que até esse momento, após várias interações com a empresa, solicitando que enviasse comprovações e complementações dos seus atestados de capacidade técnica, ela sequer questionou no chat que os seus atestados estavam de acordo com o exigido no Edital e que comprovariam sua capacidade técnica, pelo contrário, a empresa estava a nosso ver, entendendo sim, que os seus atestados não cumpriam com o exigido no Edital.



Após o prazo estabelecido, a empresa nos enviou vários **“Contratos Sociais de Sociedade de Conta de Participação”** que não comprovaram nenhum posto gerido por ela através do atestado enviado, ressalto que o subitem 9.11.1.4. é claro no sentido de dispor sobre a questão da comprovação, segue: **“O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, caso o pregoeiro solicite para complementação das informações, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.** Isso já nos mostra que o cumprimento da exigência habilitatória não foi atendido.

Corroborando ainda mais, vejamos um pequeno trecho do Acórdão TCU n. 944/2013 que diz: “é indevida a exigência de que atestados de qualificação técnica sejam acompanhados de cópias das respectivas notas fiscais, **visto não estarem estes últimos documentos entre os relacionados no rol exaustivo do art. 30 da lei n. 8.666/93**”. (grifo nosso). A providência que adotamos foi exatamente de acordo com a Lei n. 8666/93 e na regra disposta no Edital, subitem 9.11.1.4, como não houve o cumprimento da exigência no(s) atestado(s) enviado(s) e restou a omissão na informação da quantidade de postos, solicitamos a documentação complementar para dirimir a questão, entretanto, como já relatado acima, os contratos enviados em nada esclareceram essa situação, não mencionaram nenhum posto gerido.

Indo mais além, o representante da empresa, enviou pelo anexo do sistema Comprasnet, uma **“declaração de postos de trabalho”, sendo que o próprio representante da empresa assinou a declaração em relação ao atestado de horas trabalhadas (colocando postos), infringindo completamente e de forma desproporcional o disposto no subitem 9.11.1.1.2.**, que nos informa da impossibilidade da própria empresa ou do grupo empresarial emitir atestado de capacidade técnica em seu nome.

Transcrevemos, a seguir, recomendação do TCU, extraída do Acórdão n.º 1214/2013 – TCU – Plenário:

*“9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação formulada pela então Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan, com o objetivo de apresentar propostas de melhorias nos procedimentos de contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal.*



*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:*

.....

*9.1.12 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, para a contratação de até 40 postos de trabalho, atestado comprovando que a contratada tenha executado contrato com um mínimo de 20 postos e, para contratos de mais de 40 (quarenta) postos, seja exigido um mínimo de 50%;(grifo nosso).*

*9.1.13 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, a obrigatoriedade da apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos;"*

A ideia ora defendida, segue precedentes do Colendo STJ:

*“RECURSO ESPECIAL – ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO PÚBLICA – SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO – EDITAL – ART. 30, II, DA LEI nº 8.666/93 – EXIGÊNCIA DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA LÍCITA – ART. 57, II, DA LEI nº 8.666/93 – AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORMA CONTÍNUA – PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO – DURAÇÃO DO CONTRATO FIXADA AB INITIO EM 60 MESES – ILEGALIDADE – RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE.*

*É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. (grifo nosso).*

*Dessarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à*





***capacidade técnica, são compatíveis com o objeto da concorrência.(...)"***.

*Recurso especial provido em parte. (REsp 474.781/DF, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/04/2003, DJ 12/05/2003 p. 297).*

Reforçando ainda sobre a matéria, Acórdão n.º 2870/2018, o qual transcrevo parte:

*"9.2.1. para fins de qualificação técnico-operacional, pode ser exigida comprovação de experiência mínima de três anos, na execução de serviços continuados compatíveis em características e quantidades com o objeto da licitação, executados de forma sucessiva e não contínua, a teor do disposto nos subitens 10.6, "b", e 10.6.1 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG),(...);*

Na doutrina, vale destacar as considerações feitas pelo iminente Jurista, Marçal Justen Filho, discorrendo sobre a possibilidade de não exigência, pela Administração Pública, dos atestados de capacidade técnica-operacional. Vejamos:

*"Enfim, lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. **Se exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público**". (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 438).(grifo nosso).*

Seguimos com mais dois Acórdãos da Corte de Contas que nos esclarece ainda mais e corrobora com o exposto: reproduzo em parte: Acórdão nº 891/2018 – TCU – Plenário:

*"6.Como salientado nos pareceres da unidade técnica e do Ministério Público, reproduzidos no relatório que precede este voto, a jurisprudência e a doutrina são razoavelmente consensuais no entendimento de que a **exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-***





*financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração. 7. Essa obrigação, entretanto, não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos. Em consequência, a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrario sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas”.*

Acórdão 2032/2020-Plenário (Relator Marcos Bemquerer) reproduzo em parte:

*“É legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional de licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar, cabendo à Administração demonstrar que tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser contratada.”(grifo nosso).*

Para concluirmos a questão, transcrevo parte do Acórdão nº 503/2021 – TCU – Plenário que diz:

*“(...) atestado da Universidade Federal do Paraná (peça 20, p. 3-4): não informa o período de execução e condiciona sua validade à apresentação das faturas nele referidas, as quais não foram encontradas na documentação inserida no Comprasnet pela Vip Tour Eventos; c) atestado da Universidade do Estado da Bahia (peça 20, p. 5): o atestado menciona apenas que os serviços de hospedagem vêm sendo executados desde 2018, não informando a data de início e os períodos específicos de execução desses serviços. Além disso, não especifica os quantitativos a que se referem os serviços. (grifo nosso).*



*9.4.2.1. a Vip Tour Eventos não comprovou, em ambos os certames, qualificação técnica mediante apresentação de atestados aptos à demonstração da experiência mínima de três anos de prestação de serviços (direta, e não mediante agenciamento dos serviços) em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação;”.*

Sendo assim, observamos que dentre as alegações feitas pela Recorrente no seu recurso, não procedem, de que tais critérios poderiam frustrar o caráter competitivo do certame, conforme exposto acima nas informações preliminares.

Assim como, demonstrado na explanação, a empresa não provou ter administrado, no mínimo, 21 (vinte e um) postos de serviços, conforme expomos, pelo não atendimento dos requisitos técnicos solicitados (atestado de capacidade técnica) exigidos e o não cumprimento das regras editalícias, motivando, assim, sua inabilitação.

#### **4. RECURSO 2:**

**Recorrente:** E. R. P. DE OLIVEIRA COMÉRCIO DE INFORMÁTICA E SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA

**Recorrida:** SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS

A recorrente E. R. P. DE OLIVEIRA COMÉRCIO DE INFORMÁTICA E SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA, em síntese, alega:

- a) “A empresa, ora recorrente, participou do certame licitatório Pregão Eletrônico Nº 4/2021, tem o presente o intuito de interpor Recurso Administrativo, contra a decisão do Pregoeiro que habilitou a empresa Saram Serviços Especializados LTDA, em total contrariedade à legislação vigente e aos princípios da licitação, e portanto imperiosa é sua habilitação, por não preencher os requisitos do processo licitatório constante no Instrumento Convocatório, o que influi diretamente na isonomia entre os licitantes, pelo que passa a discorrer”.*
- b) A empresa citou os módulos 3 e 4 afirmando desconformidade na planilha de custos e formação de preços da empresa recorrida.*
- c) E prossegue: “Ao observarmos os percentuais demonstrados parece que há uma pequena diferença insignificante, todavia quando se preenche a Planilha de Custos na sua totalidade percebemos o quanto os números demonstram algo que até então poderíamos imaginar no que concerne ao*



*valor final da Proposta Comercial da licitante. Ao corrigirmos a Planilha de Custos e Formação de Preços da empresa Saram Serviços Especializados LTDA, através da técnica de espelhamento e Planilhas chegamos ao valor final da Proposta Comercial R\$ 1.890.566,37 colacionada abaixo.”*

*d) “Diante das evidências demonstradas verifica-se que a empresa em comento não consegue fechar os valores finais do seu último valor apresentado de R\$1.704.048,84. Assim sendo a Planilha de Custos e Formação de preços da empresa Saram não deve ser aceita e habilitada. Vale destacar também que suas margens de Custos Indiretos e Margem de Lucro são respectivamente de 0,50%. O valor da diferença a ser retirado da Planilha corresponde a R\$186.517,53 (Cento e oitenta e seis mil, quinhentos e dezessete reais e cinquenta e três centavos)”.*

*e) “Destaca-se ainda que a empresa Saram deixou de apresentar junto a sua documentação de habilitação a Declaração de Contratos firmados com a iniciativa privada e a Administração pública. Descumprindo desta forma a exigência contida no Instrumento Convocatório (Edital) no item 9.10.5 e subitens, vejamos (...)”.*

**Pretende, assim, a Recorrente no seu pedido:**

*1) Receba e acolha as Razões do Recurso Administrativo, para declarar DESCLASSIFICADA e INABILITADA A PROPOSTA COMERCIAL DA EMPRESA SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, conforme preceituam os Artigos 44 e 48, da Lei 8.666/93;*

*2) Que seja convocada a próxima empresa licitante para apresentação de Proposta Comercial e Planilhas de Custos e Formação de Preços para análise e emissão de Parecer Técnico sobre a análise realizada;*

*3) Requer ainda que, caso não seja reconsiderada a decisão ora recorrida, sejam enviadas as presentes razões, à apreciação da autoridade hierarquicamente superior, para os fins de direito, conforme prevê o parágrafo 4º do art. 109 da Lei Federal N.º 8.666/93, como também poderemos fazer uso da prerrogativa constante no parágrafo 1º do art. 113 da supracitada Lei.*

#### **4.1. DAS CONTRARRAZÕES**

A empresa SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS, ora Recorrida, apresentou contrarrazões, tempestivamente, ao recurso apresentado pela empresa E. R. P. DE OLIVEIRA



COMÉRCIO DE INFORMÁTICA E SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA alegando em síntese:

- a) *“A RECORRIDA, titular da proposta mais vantajosa, foi devida e corretamente habilitada no certame licitatório. Mesmo assim, houve a interposição de recurso pela licitante E.R.P DE OLIVEIRA COMERCIO DE INFORMATICA E SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA, como evidente tentativa desesperada de contratação, a despeito de não oferecer a melhor oferta. Entretanto, o recurso é falacioso, não se sustenta juridicamente, fundamenta-se em dispositivos isolados e não considera as demais disposições editalícias, jurídicas e razoáveis que confirmam o acerto na classificação da RECORRIDA, como demonstraremos nestas contrarrazões.”*
- b) A Recorrida apresentou vários pontos do Referencial de Custos da AUDIN-MPU, explicando que não houve erros no preenchimento da planilha.
- c) *“A recorrente levanta tal suposição numa tentativa desesperada de desclassificar a Recorrida, protelando o certame licitório, já que ao analisar a planilha de custos apresentada fica evidente que não houve qualquer erro, contudo, ainda que a Recorrida tivesse cometido algum equívoco na cotação de sua proposta, esta seria responsável pelo ônus decorrente dele, conforme estabelece o item 6.5.1 do Edital”.*
- d) *“Dessa forma, fica evidenciado que a Planilha de Custos apresentada pela Recorrida está em completo acordo com o Edital e com as Instruções Normativas, contudo, ainda que houvesse erro, este não seria capaz de ensejar da empresa Saram Serviços Especializados, conforme dispõem os itens 8.7 e 8.14 e do Edital, logo, não havendo qualquer margem para o pedido da Recorrente”.*
- e) *“Primeiramente, incube-nos salientar que o recurso interposto possui caráter nitidamente protelatório, tendo em vista que não contém qualquer embasamento, apenas transparece uma tentativa frustrada da recorrente em ver sua proposta ser aceita, ainda que não possua a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.(...). E Prossegue, “Alega a Recorrente que a Recorrida supostamente apresentou proposta comercial conforme planilha de custo e formação de preço com erros, demonstrando total falta desconhecimento do Instrumento Convocatório, com alegações fantasiosas por não estar ciente das regras do processo, não ter apresentado a melhor proposta para administração, e aparentemente desconhecer as legislações*



*vigências referentes a contratações públicas, no tocante ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.*

*Primeiramente, é imprescindível ressaltar que NÃO HÁ QUALQUER ERRO no preenchimento da Planilha, ao contrário, a mesma foi elaborada rigorosamente nos termos do Edital. A recorrente apenas levanta tal suposição numa tentativa desesperada de desclassificar a Recorrida. Contudo, ainda que houvesse algum erro, o Edital é taxativo ao dispor no item 8.14 que erros na planilha não ensejam desclassificação, pois a mesma poderá ser ajustada, desde que não haja a majoração da proposta, vejamos: 8.14 Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta planilha poderá ser ajustada pelo licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço. Logo, é fato que não existe erro na Planilha de Custo elaborada pela Recorrida, no entanto, ainda que houvesse, isto não geraria a desclassificação da Empresa, haja vista que a planilha pode sofrer ajustes, desde que não majore a proposta.”*

*f) “Na verdade, a Recorrente tenta, sem êxito, demonstrar que a proposta apresentada pela Recorrida, frisa-se, amais vantajosa para a Administração Pública, esta supostamente equivocada em virtude de erro no preenchimento da planilha, contudo, a falha com maestria, fica evidente a tentativa desesperada de ver a sua proposta ser aceita, ao passo de apontar equívocos que claramente não existem.”*

*g) “Alega a Recorrente que a Recorrida supostamente deixou de apresentar a declaração de contratos firmados com a iniciativa privada e a administração pública, o que violaria o item 9.10.5.3 do Edital. Ocorre que tal alegação não merece prosperar uma vez que a Recorrida apresentou a referida declaração, veja senhor pregoeiro, o desespero da Recorrente é tamanho que a mesma encontra-se apresentando narrativa completamente fantasiosa e sequer se atentou para a documentação apresentada pela Saram Serviços Especializados, haja vista que consta a declaração de contratos firmados com a iniciativa privada e a administração pública, juntamente com a documentação referente a qualificação econômico financeira, na qual é exigida. Assim como consta a comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação na página 5 (cinco) do Balanço Patrimonial da Recorrida, devidamente apresentado para fins de habilitação. Tendo isso em*



*vista, requer a total improcedência das razões recursais eis que somente refletem o total desespero da Recorrente em ver sua proposta ser aceita ainda que não seja a mais vantajosa para a Administração Pública.”*

*h) “Assim sendo, restou claro que a proposta e as documentações habitatórias apresentadas pela Recorrida estão em pleno acordo com os estritos termos determinados no Edital, conforme a farta demonstração acima delineada, sendo a aceitação e habilitação da Recorrida corretamente realizada pelo senhor pregoeiro, conforme preceitua os princípios constitucionais dispostos no art. 3º da Lei 8.666/93, do qual destacamos os princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e o Julgamento Objetivo do objeto licitado.”*

**A empresa Recorrida conclui, com o seu pedido:** *“Ante todo o exposto requer que seja completamente indeferido o recurso proposto em função da inaplicabilidade de suas parcas alegações, bem como sejam aceitas as argumentações aqui demonstradas para que seja mantida a decisão que aceitou e habilitou SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA no certame, dando prosseguimento as demais fases do processo licitatório”.*

#### **4.2. DA ANÁLISE**

Preliminarmente, verificamos que o recurso apresentado pela Recorrente aborda praticamente somente questões relacionadas à elaboração da planilha de custo, fato este bastante discutido pelo Tribunal de Contas da União, com predominância de decisões no sentido de recomendar cautelas aos Pregoeiros, quando da análise de tais documentos, evitando assim desclassificação de licitantes por meros erros ou omissões nas planilhas de custo, visto que o fim a ser precipuamente perseguido nos certames licitatórios deve ser a proposta mais vantajosa para a Administração.

Entre tantas recomendações do TCU nesse sentido, destacamos o Acórdão 2546/2015-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

*“A existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. **Cabe à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a Administração considerar exequível a proposta apresentada**”. (grifo nosso)*

Vê-se que, mesmo no caso da Administração aceitar propostas com supostos erros, cabe à licitante vencedora suportar os prejuízos decorrentes de tais falhas, não podendo, à



posteriori, reajustar o valor de sua proposta, afastando, desta forma, quaisquer prejuízos futuros ao órgão licitante.

Adentrando no mérito do recurso apresentado pela Recorrente, entendemos que a empresa Recorrida não incorreu em erros na elaboração de sua planilha de custos, senão vejamos:

A empresa Recorrida seguiu exatamente a planilha de formação de preços que a Administração utilizou na sua formação de preço, apenas no item “*Substituto da cobertura de afastamento maternidade*” que se utilizou de um percentual menor (0,03%) do que fora utilizado pela Administração (0,14%), mas essa rubrica como várias outras espalhadas pela planilha que fazem parte do efetivo de cada empresa, além do que, importante destacar, essa rubrica faz parte de um **dado (critério) estatístico** do Referencial de custos da Auditoria Interna do MPU – AUDIN, cada empresa possui a sua realidade (efetivo) referente a essa cobertura da maternidade. Na página 64 do Referencial é colocada essa metodologia do cálculo e na página 65, os dados estatísticos que ensejaram os percentuais para o cálculo, como os dados do IBGE (taxa bruta de natalidade 2015) e do CAGED 2018. Segue link: <https://auditoria.mpu.mp.br/manuais-e-cartilhas/referencial-tecnico-custos/referencial-tecnico>.

No que concerne aos módulos 3 e 4 levantados pela Recorrente alegando possíveis erros ao valor final global da Recorrida, assim como a sua margem de lucro e seus custos indiretos, verificamos que a proposta encontra-se exequível, entendemos se tratar de situação relacionada intrinsecamente ao âmbito gerencial da empresa, não sendo recomendado ao órgão licitante se imiscuir nessa seara, o que a Recorrente fez no seu recurso foi tentar demonstrar através de uma “planilha”, que os valores da Recorrida deveriam ser aqueles aos quais a Recorrente calculou. Nesse ponto, entendemos que cada empresa possui sua estratégia de negócio e não compete em diversas rubricas que fazem parte dessa estratégia, interferências nesse sentido.

Para exemplificarmos o que foi exposto até o momento e utilizando-se do próprio recurso da Recorrente que trouxe a IN n.05/2017, o item 8 (Da Aceitabilidade da Proposta) do Edital é muito claro nesse sentido e elucida muito bem a questão da planilha.

A jurisprudência do TCU é farta sobre o tema, com destaque para a Súmula 262/2010-TCU, a seguir:

*“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 inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.”*





Portanto, ao apresentar o valor mensal global ofertado, por meio do detalhamento dos preços unitários das planilhas de custos, a Recorrida descreveu e justificou os custos que terá condições de suportar, com base na sua estrutura empresarial, para atender a execução dos serviços objeto do presente Pregão, não havendo como a Administração impor o valor mínimo para o item questionado, pois, se assim agisse, estaria incorrendo em flagrantes ilegalidades, tendo em mira o que preconiza o art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93, segue trecho: *“X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência(...)”*

Ademais, não há que se falar na possibilidade de prejuízos futuros à Administração, por aceitar preços unitários com indícios de inexecuibilidade, caso houvesse, uma vez que os mesmos não sofrerão reajustes durante a contratação, conforme recente decisão do Tribunal de Contas da União, a seguir transcrita:

*“A constatação de inexecuibilidade de preço unitário durante a execução do contrato não é motivo, por si só, para ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro da avença, uma vez que não se insere na álea econômica extraordinária e extracontratual exigida pelo art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. **A oferta de preço inexecuível na licitação deve onerar exclusivamente o contratado, mesmo diante de aditivo contratual, em face do que prescreve o art. 65, § 1º, da mencionada lei.**”* (grifo nosso). Acórdão 2901/2020 - Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler).

Vale reproduzir trecho do voto do relator, no Acórdão n.º 697/2006, Plenário TCU:

*“No que se refere à inexecuibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do Estado espoliar o particular. Por outro lado, cabe ao próprio particular a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.”* (grifo nosso)

E continua:

*“Assim, no contexto, da definição de critério para aferir inexecuibilidade de preço, **julgo que não há prejuízo à transparência e à lisura do certame valer-se dessa fórmula definida no art.48,***



*inciso II, párag. 1º da Lei n.º 8.666/93 (...). (grifo nosso). Na verdade, esse dispositivo conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços. Isso porque sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração.* (grifo nosso)

Da mesma forma, vale transcrever notícia publicada do TCU, no informativo n.º 71, reproduzo parte:

*“Para o relator, o Ifam, agira de modo indevido ao desclassificar a empresa que apresentara o menor preço, sem lhe conferir oportunidade de comprovar a viabilidade de sua proposta, isso porque, os critérios elencados pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, para definir a proposta inexecutável apenas conduzem a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços. Nesse cenário, para o relator, considerando que a empresa desclassificada houvera apresentado a melhor proposta, caberia ao Ifam diligenciar junto a tal pessoa jurídica, de modo a comprovar a viabilidade dos valores de sua oferta, de modo que, ao não agir assim, a entidade contratou com o preço mais elevado sem justificativa plausível para tanto.”*

Não obstante, podemos citar outras decisões da Corte de Contas, como por exemplo: Acórdão recente do TCU n.º 906/2020, transcrevo partes da decisão tomada:

*“29. Assim, não se vislumbra razoável a desclassificação de empresas por divergências entre percentuais e valores individualizados de planilhas de custos, que têm caráter instrumental e que devem servir, especialmente, de subsídio para repactuações dos contratos celebrados, devendo a exequibilidade das propostas ser aferida por outros meios, como, por exemplo, pela verificação de contratos de natureza similar já executados pela empresa.”*

*“2. Segundo sintetizado na instrução inicial da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)3, as alegações do representante foram no sentido de que “teriam ocorrido diversas ilegalidades cometidas pela pregoeira do BNB, consubstanciadas em infundadas, subjetivas e exaustivas diligências relacionadas precipuamente às planilhas de custos e formação de preços das licitantes, o que teria resultado na desclassificação de várias empresas e na inobservância do princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”.*

*“3. Em exame preliminar, a unidade instrutiva concluiu pela ocorrência de formalismo exagerado na avaliação das propostas e das planilhas de custos e formação de preços apresentadas pelas*



**empresas participantes do pregão eletrônico 126/2019.”(grifo nosso).**

**“4. O BNB teria contrariado, ademais, as normas previstas no edital, especialmente a do item 8.1, bem como os esclarecimentos prestados aos licitantes, ao exigir que apresentassem planilhas de composições de custos em observância estrita ao anexo X, quando tais planilhas deveriam ter apenas caráter instrumental, servindo de subsídios para repactuações dos contratos celebrados”.(grifo nosso).**

**“5. Por essa razão, a desclassificação de licitantes teria sido indevida e, como consequência, foi selecionada proposta com valor substancialmente mais elevado, com potencial de acarretar dano ao erário.”(grifo nosso).**

**“7. A decisão mencionada foi ratificada pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão de 4/3/2020, quando foi proferido o acórdão 484/2020-TCU-Plenário.”**

**“8. Os autos retornaram à unidade instrutiva, que promoveu a oitiva do BNB (peça 17), relativamente aos seguintes fatos: a) desclassificação de licitantes em razão de excesso de rigor formal na análise das planilhas de composição de custos e formação de preços em certame cujo critério de julgamento era por menor preço global, em desconformidade com regras previstas no edital (e.g. itens 8.1 e 8.14.2 e Anexo X) e com o esclarecimento prévio prestado aos potenciais concorrentes, e contrariando a jurisprudência do Tribunal, no sentido de que as referidas planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental, e erros dessa natureza, inclusive a cotação de lucro zero ou negativo, não devem, em princípio, constituir hipótese de exclusão de propostas em certame cujo critério de julgamento seja por menor preço global (...).”(grifo nosso).**

**“17. (...) o banco deixou assente que a planilha do Anexo X teria por único objetivo auxiliar o licitante a propor o preço de uma hora de atividade para cada cargo. Afirma ainda que ‘Por essa razão, foram sugeridos na planilha os itens de custo da empresa referentes ao empregado. Todos esses custos cabem à empresa’.”(grifo nosso)**

**“19. Por fim, o documento de esclarecimento corrobora a informação de que ‘o Anexo X servirá apenas como modelo exemplificativo, devendo o licitante efetuar as alterações que julgar necessárias, sendo responsável pelas informações constantes de sua planilha de composição de custos’.”**

**“21. Além disso, o item 8.1 do edital, que estabelece o critério de menor preço global para o julgamento das propostas não prevaleceu, tendo sido realizado o julgamento das propostas adentrando nas minúcias das planilhas de custos apresentadas, o que desclassificou diversas empresas com base em supostas falhas na apresentação e composição dessas planilhas.”**

**“22. Se o licitante poderia efetuar as alterações que julgasse necessárias em uma planilha de apoio, que serviria de instrumento para a formação do preço global, não se afigura razoável a**



***desclassificação de participantes por possíveis infrações, inclusive de cunho formal, ao detalhamento dos custos a serem suportados pela empresa na eventual execução contratual.”(grifo nosso).***

*“27. Sobre o tema, o TCU tem entendimento firme, reforçado no recente **Acórdão 39/2020-TCU-Plenário**, Ministra Relatora Ana Arraes, no sentido de que **a planilha de preços tem caráter instrumental, sendo que eventual erro é de ampla e exclusiva responsabilidade do licitante, que deve arcar com os custos da execução contratual.”(grifo nosso).** No mesmo sentido, os Acórdãos 963/2004-TCU-Plenário, Ministro-Relator Marcos Vinícius Vilaça;*

*Acórdão 1.179/2008-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carreiro; Acórdão 4.621/2009-TCU-2ª Câmara, Ministro-Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2.060/2009-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2.562/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman.*

*“28. Sobre a questão dos percentuais de lucro, também apontado como falha na elaboração da planilha de custos registra-se **o também recente Acórdão 839/2020-TCU-Plenário**, Ministro-Relator Weder de Oliveira, cujo voto consignou que ‘a relevância de se avaliar a exequibilidade da proposta está em, por esse meio, inferir a existência de elevado risco de inexecução do contrato’ e que ‘a ocorrência de lucro zero ou prejuízo de pequena monta não leva inexoravelmente a essa conclusão, nem a lei assim determina.’*

***“A conduta do BNB de desclassificar propostas sob a alegação de serem inexequíveis afrontou o princípio da competitividade e impediu que fosse selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, objetivo precípua do procedimento licitatório.”(grifo nosso).***

Por fim, frise-se que os órgãos de fiscalização e controle, reiteradamente recomendam que a Administração procure adotar, na medida do possível, o chamado formalismo moderado, evitando assim desclassificar/inabilitar licitantes, por meros indícios de erros ou omissões, em detrimento da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, transcrevemos o Acórdão 8482/2013-TCU-1ª Câmara:

*“O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa”.*

Em relação ao ponto que a Recorrente alega que não houve a entrega da declaração dos contratos firmados, não vamos nos delongar nesse quesito, a Recorrente não se atentou durante o certame licitatório que a Recorrida entregou a referida declaração. Encontra-se disponível no Comprasnet para consulta aberta, no anexo do **dia 07.11.21, às 21:47h, no**



“tipo de habilitação”, na pasta “2. Qualificação econômico-financeira”, arquivo: “Declaração de Contratos Firmados”.

A íntegra dos recursos e das contrarrazões das empresas estará disponível também no endereço: <http://www.mpf.mp.br/pa/transparencia/licitacoes/pregoes/2021>

## 5. DECISÃO

Por todo exposto, reconhecemos pelos recursos interpostos pelas empresas, PROSEG CONSULTORIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI- ME E E. R. P. DE OLIVEIRA COMÉRCIO DE INFORMÁTICA E SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA, entretanto, opinamos pelo indeferimento dos recursos administrativos apresentados pelas empresas acima e mantendo-se assim, o posicionamento inicial pela manutenção da aceitação e habilitação da empresa SARAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS.

Remeta-se à Autoridade Superior para consideração e decisão, com as homenagens de estilo.

Belém, 19 de novembro de 2021.

Carlos Ricardo Moura dos Santos

Pregoeiro da PR/PA