

Id:089B6F5B28310E6C



PREFEITURA MUNICIPAL DE
Santa Cruz dos Milagres
Unidos pelo progresso.

DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO: Tomada de Preços n. 001.2021

RECORRENTE: M A B PORTELA CONSTRUÇÕES LTDA.

EMENTA DA DECISÃO:

Recurso interposto por licitante contra ato da Comissão Permanente de Licitação, Tomada de Preços nº 001.2021. Conhecimento. Improcedente. Ciência à interessada e aos demais licitantes.

DECISÃO:

A Comissão de Licitação do Município de Santa Cruz dos Milagres- Piauí, diante das razões expostas, DECIDE:

1. Conhecer do recurso interposto pela empresa M A B PORTELA CONSTRUÇÕES LTDA, contra o ato da Comissão Permanente de Licitação do Município de Santa Cruz dos Milagres, Piauí, que classificou as firmas G SOARES DA COSTA, TOP LIMPEZA URBANA E INVESTSERV, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo, pois, a nossa decisão recorrida.

2 – Remeter a autoridade superior para exame das razões do Presidente da Comissão de Licitação;

1 - DAS FORMALIDADES LEGAIS

Cumpridas as formalidades legais, registra-se que todos os demais licitantes foram cientificados da existência e trâmite do respectivo Recurso administrativo interposto, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Licitação.

2 – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Alega a recorrente quanto a firma TOP LIMPEZA “(...) No que tange a alíquota do INSS no cálculo da composição de custos (...) prevê uma alíquota de 5% (...) No entanto, na planilha enviada pela empresa, consta uma alíquota de 2% (...) o que enseja a desclassificação (...)”

Quanto a firma DESINSECT alegou que “(...)A empresa apresentou preços de materiais abaixo do preço de mercado – inexequíveis (...) No que tange a alíquota do ISS no cálculo da composição de custos (...) prevê uma alíquota de 5% (...) No entanto, na planilha enviada pela empresa, consta uma alíquota de 2,77% (...) o que enseja a desclassificação (...)”

Já quanto a firma INVESTSERV alegou que “(...)a empresa apresentou planilha de ferramentas e equipamentos que não se coaduna com aquela disponibilizada pela Prefeitura(...)”

E, por fim, pede que sejam declaradas desclassificadas.

3 – DO MÉRITO

Segundo a definição dada por Celso Antônio Bandeira de Mello, licitação é “o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.”

A Lei 8.666/93 (Lei Geral de Licitações – LGL) dispõe, em seu art. 40, inc. X, sobre o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso.

Veja-sc:

“Art. 40. (...) X - 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, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48”.

(Continua na próxima página)



PREFEITURA MUNICIPAL DE
Santa Cruz dos Milagres
Unidos pelo progresso.

Percebe-se que, independentemente da forma como se dê o julgamento das propostas - pelo valor global ou por lotes -, deve-se exigir a apresentação, pelos licitantes, dos preços unitários que compõem os itens, a fim de que a Administração possa fazer a adequada análise sobre a exequibilidade dos valores apresentados, sob pena de desclassificação da proposta, nos termos do art. 48, inc. II, da LGL.

A fixação de critérios para que se efetue a análise dos preços unitários apresentados, independentemente de a análise pairar também sobre o menor preço global proposto, é de suma importância, pois, muito embora não enseje nenhuma consequência de imediato, pode determinar variações significativas no tocante ao valor contratado, na hipótese de insurgirem-se alterações quantitativas necessárias a serem feitas. Importante, sob este aspecto, mencionar ensinamento de Marçal JUSTIEN FILHO, segundo o qual: "...anote-se que o problema de preços unitários não é irrelevante quando a licitação versa sobre empreitada por preço global, especialmente em vista da eventual necessidade de alterações no curso da execução do certame". [1] Ora, a estipulação dos preços unitários fará todo o diferencial, na medida em que for constatada a necessidade de, eventualmente, alterarem-se os quantitativos relacionados aos itens identificados com sobrepreço, ou seja, acima do valor de mercado (independentemente de a respectiva proposta global ter sido classificada como a melhor dentre as demais). Trata-se do chamado "jogo de planilhas" [2]. Assim, com vistas a evitar a aceitação de preços manifestamente superfaturados, deve a Administração licitadora, tanto nos casos de licitação com julgamento por lotes, quanto na hipótese de julgamento pelo valor global, avaliar os preços individualmente propostos.

A este entendimento soma-se o exarado pela Súmula 259/10 do Tribunal de Contas da União - TCU: "Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor." Interessante mencionar também outra decisão emitida pelo TCU, a qual, de forma elucidativa, demonstra a opinião - segundo a qual embasou-se a Súmula referida -, dos Ministros da referida Corte de Contas:

6. Destaco que o entendimento pacífico nesta Corte de Contas é o de que, **ainda que haja compatibilidade do preço global, há que se ter a adequabilidade dos custos unitários de modo a coibir o famigerado "jogo de planilhas"**. Assim, em licitações para obras e serviços, especialmente, sob o regime de empreitada por preço global, **os Responsáveis pela licitação, ao selecionar a proposta mais vantajosa para Administração, deverão efetuar análise individual dos preços unitários.** Verificada a ocorrência de itens com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado, o agente público deve negociar com o licitante vencedor do certame novas bases condizentes com os custos de mercado, envolvidos na formulação dos preços, e com os valores do projeto básico e da planilha de formação de preços.

7. Dessa forma, não releva demonstrar a existência no mercado de proposta mais vantajosa que aquela apresentada no âmbito do pregão sob exame. **A verificação da inadequação dos custos unitários é suficiente para macular a proposta do licitante aceita pela pregoeira, ora Embargante.**[3] (Original sem grifos).

Assim, mesmo que o critério de julgamento seja o "menor preço" global, a análise dos valores unitários que compõem cada proposta é recomendada de modo a evitar a contratação de uma empresa que tenha apresentado uma proposta global exequível, porém, com preços unitários inexequíveis ou excessivos. A inclusão da referida planilha em edital, mesmo que estimada, terá o condão de orientar os licitantes a não incidirem nestas irregularidades que prejudicarão suas propostas.

Contudo, deve a Administração agir com certa razoabilidade diante de cada caso concreto. Veja-se a seguinte direção encontrada no Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços da Instrução Normativa -IN 02/08, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG:

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. (...)

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. A respeito, trago à baila o voto condutor do Acórdão 159/2003-Plenário: Há de se distinguir os graus de discrepância existentes entre os custos unitários ofertados pelos licitantes e os custos unitários cotados pela Administração. Em uma licitação onde o objeto é composto pela execução de vários serviços - como é o caso das adutoras do Alto Sertão e Sertaneja -, é evidente que alguns deles apresentarão preços unitários acima dos fixados pela Administração. **O ponto, então, é saber a magnitude dessa diferença, e, ainda, os seus reflexos sobre a execução. Nos casos em que a discrepância é razoável, normal, não há de se falar em desclassificação de propostas. Não fosse assim, quer dizer, se qualquer sobrepreço em**

(Continua na próxima página)



PREFEITURA MUNICIPAL DE
Santa Cruz dos Milagres
Unidos pelo progresso.

custos unitários autorizasse a desclassificação das propostas, seria difícil para a Administração contratar obras de grande porte, formadas pela execução de numerosos serviços. É tendo por bases esses casos, os de discrepância razoável em custos unitários, que a Lei nº 8.666/93, por meio dos artigos que citei, não estabelece a obrigatoriedade de desclassificação em virtude de custos unitários. É neste contexto, inclusive, que o administrativista Marçal Justem Filho (Comentários à Lei de Licitações, 8ª ed., pág. 403), ao comentar os artigos 43, inciso IV, e 48, diz o seguinte: "É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta de cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registros de preços (e, mesmo, tabelamento de preços). (Sem grifos no original).

Considerando a linha de raciocínio sobre a qual está inserida a redação do Manual de Orientação explicitado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, cumpre também consignar entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União, o qual, de forma mais flexível, adotou o seguinte posicionamento em determinada situação:

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. NEGLIGÊNCIA DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO NA ANÁLISE DE RECURSO DE LICITANTE. INCONSISTÊNCIAS NA PLANILHA OFERTADA PELA LICITANTE VENCEDORA. PLANILHA ADREDE PREPARADA PARA ALTERAÇÕES SELETIVAS NA FASE DE EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIOS. (...)

1. De acordo com vasta jurisprudência desta Corte, os responsáveis pela licitação de obras custeadas com recursos federais deverão incluir no respectivo edital critérios de aceitabilidade dos preços unitários propostos, mesmo que em licitações por preço global, com base no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993. Na exegese desse dispositivo, alargou-se o alcance sugerido pela mera interpretação literal de sua redação, sob pena de negar-lhe eficácia quanto ao objetivo pretendido.

2. **Exige-se da comissão de licitação que, ao perseguir o objetivo de obtenção da melhor proposta para a administração, adote os devidos cuidados ao deparar-se com planilha civada de preços unitários com diferentes graus de lucratividade, visando às alterações futuras do contrato. Mas, se cuidados mínimos foram tomados pela comissão, ou se as alterações expectadas pela proponente vencedora não se materializaram, não se pode imputar à comissão, a posteriori, a omissão de não ter desclassificado a proposta defeituosa, por mera presunção de que o projeto da obra seria alterado na direção pretendida pela contratada, abrindo mão, dessa forma, da proposta globalmente mais vantajosa para a administração, nos termos do edital. [4](Sem grifos no original).**

Conforme depreende-se da leitura do Acórdão acima transcrito, e considerando a linha de entendimento manifestada no Manual de Orientação do MPOG tem-se que, em determinadas situações, há a possibilidade de salvaguardar a proposta mais vantajosa, sob o aspecto global, desde que a Comissão Julgadora tenha tomado todos os cuidados necessários na análise dos preços unitários e desde que haja a certificação de que os preços manifesta e eventualmente discrepantes não sejam objetos de alteração contratual futura. A Comissão deve agir diligentemente com vistas a se evitar que haja prejuízos futuros na contratação a ser efetivada. Entretanto, considerando o posicionamento flexível adotado pela Corte de Contas da União, a mera presunção quanto às possíveis modificações quantitativas no objeto contratual não pode sobrelevar-se sobre a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Em outras palavras, tal entendimento evidencia que a escolha da proposta mais vantajosa não pode se submeter à mera análise pontual (dos preços unitários), na hipótese de tais preços não se revelarem fator determinante ao ajuste (ainda que indiretamente) de uma futura proposta tornada desvantajosa para a Administração Contratante. É o princípio da razoabilidade, portanto, que orientará, em alguns casos pontuais, o julgamento de propostas vantajosas sob o ponto de vista global, mas desvantajosas sob o ponto de vista da unicidade dos preços apresentados.

Conclui-se que embora seja obrigatório o estabelecimento de critério de aceitabilidade de preços unitários, a Comissão Julgadora deverá fazer uma análise mais flexível no que concerne aos preços unitários apresentados, na hipótese de haver proposta mais vantajosa sob o ponto de vista global, porém aparentemente desvantajosa sob o enfoque unitário dos preços propostos. Embora essa flexibilidade na análise dos preços unitários não tenha o condão de suplantar o entendimento de que é obrigatória a estipulação de critérios de aceitabilidade de preços unitários, quando o objeto caracterizar-se em itens, os quais possam ensejar a possibilidade de posterior alteração quantitativa, em observância ao princípio da razoabilidade, o julgamento das propostas não deve se fundar em mera presunção, mas sim em evidências (ou, ao menos, em alto grau de probabilidade) a serem constatadas de forma diligente (pelos membros da Comissão envolvidos), de que poderá haver, no caso concreto, a alteração nas quantidades relacionadas aos itens cujos preços suscitem dúvidas quanto à sua atribuição monetária.

(Continua na próxima página)



PREFEITURA MUNICIPAL DE
Santa Cruz dos Milagres
Unidos pelo progresso.

Por derradeiro, salienta-se que a flexibilidade necessária na análise dos preços unitários apresentados, de certa forma, vai ao encontro do entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à presunção relativa de inexequibilidade. O Colendo Tribunal, em observância implícita ao princípio da razoabilidade, como também à livre atuação empresarial, já decidiu que o art. 48, inc. II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 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".

Quanto a alíquota do ISS, ressalta-se que além da firma G SOARES DA COSTA ter apresentado em tempo hábil suas contrarrazões recursais, esta CPL diligenciou nas firmas G SOARES DA COSTA e TOP LIMPEZA URBANA, que prontamente responderam a solicitação de apresentarem o PSDAS dos últimos três meses, para subsidiar parecer técnico contábil da lavra do Contador Francisco das Chagas Oliveira Neto, CRC 8152-0, que atestou o atendimento a legislação vigente e também as especificações do edital.

Quanto ao suposto preço inexequível ofertado pela firma G SOARES DA COSTA em relação ao item materiais, especificamente, carro de mão, ressalta-se que esta CPL deu oportunidade à empresa recorrida, bem como providenciou diligências, chegando-se à conclusão da manutenção da classificação, vez que fez uma análise mais flexível no que concerne aos preços unitários apresentados, vez que é a proposta mais vantajosa sob o ponto de vista global, já que tal preço unitário questionado não se revela fator determinante ao ajuste (ainda que indiretamente) de uma futura proposta tornada desvantajosa para a Administração Contratante.

Já quanto ao erro evidenciado na proposta da firma INVESTSERV, ressalta-se que tal erro é meramente formal, vez que ao preencher a tabela houve uma confusão no preenchimento do nome da tabela e itens, sendo possivelmente sanável.

Levando em consideração as explanações acima, impõe-se a manutenção da decisão que classificou as firmas recorridas, vez que aos achados identificados nos preços unitários são irrelevantes e passíveis de retificação.

Observa-se que as razões trazidas pela recorrente para sustentar a desclassificação das recorridas, não convence.

Portanto, não assiste razão à empresa recorrente, por seus próprios fundamentos.

Diante de todo o exposto, e, em observância aos Princípios Basilares da Licitação, e à legislação de regência, vislumbramos motivação para rever a nossa posição adotada no presente Processo, razão pela qual MANTEMOS nossa decisão de classificar as empresas Recorridas.

Em face da desta decisão, remetemos a autoridade superior, o ordenador de despesas para exame das razões do Presidente da Comissão de Licitação.

Santa Cruz dos Milagres, 08 de novembro de 2021.

Claudia Maria dos Santos Pereira
Presidente da CPL.

Maria dos Santos Barbosa Lima *Eleuene Araújo Sales*
Membro da CPL. Secretário da CPL.

PROCESSO: Tomada de Preços n. 001.2021

RECORRENTE: M A B PORTELA CONSTRUÇÕES LTDA.

De acordo.

Acompanho o posicionamento da Comissão Permanente de Licitação, por seus próprios fundamentos, para manter a classificação das empresas G SOARES DA COSTA, TOP LIMPEZA URBANA E INVESTSERV, nos autos da Tomada de Preços n. 001.2021.

Santa Cruz dos Milagres, 08 de novembro de 2021.

Prefeito Municipal