

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO EM LICITAÇÃO

Processo Licitatório: 236/2017

Pregão Presencial: 133/2017

Objeto: Prestação de serviço de fornecimento, implantação e locação de Sistema de Gestão Pública.

Recorrente: CSM – Central de Software Municipal Ltda. CNPJ: 60.245.487/0001-02.

Recorrida: BLP Sistemas e Consultoria Eireli – ME. CNPJ: 28.182.435/0001-13.

Trata-se de **Recurso Administrativo** interposto pela licitante **CSM – Central de Software Municipal Ltda. CNPJ: 60.245.487/0001-02**, por meio de seu representante legal, no pregão presencial, observando o disposto no art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº. 10.520/02, em face da decisão da Pregoeira que declarou vencedora do certame a empresa BLP Sistemas e Consultoria Eireli – ME. CNPJ: 28.182.435/0001-13.

I – DAS RAZÕES

A empresa recorrente manifestou imediata e motivadamente a intenção de recorrer, ao final da sessão pública do pregão presencial, conforme consta na ata (fls. 455), sendo-lhe concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso.

Nas razões, protocoladas tempestivamente, arguiu a empresa, em síntese, que:

1. Ilegal classificação da proposta da empresa recorrida, contendo valor zerado

Fundamenta com base no art. 44, §3º, da Lei 8.666/93, haja vista que a recorrida cotou valor zerado para o item “hora técnica *in loco*”.

Diz que a recorrida alegou que tal item estaria diluído nos demais, o que é ilegal. Se tivesse renunciado a referida remuneração ou usado do conceito "materiais de propriedade do próprio licitante", poderia tentar justificar sua falha. Ainda assim, horas técnicas não são materiais, são serviços.

Exemplificou, acaso a Administração queira suprimir até 25% do valor contratual e suprimir 60 dias o suporte. Matematicamente, qual seria o valor da supressão?

Aduz que a recorrida praticou o chamado Jogo de Planilhas, ao cotar valor unitário zerado, tendo diluído o preço do item em outros itens da planilha. Com isso, feriu também o princípio da isonomia.

2. Vício na Qualificação Técnica

Alega vício no atestado de capacidade técnica exigido para habilitação do proponente, no item 8.2.3 do edital, pois a recorrida apresentou atestado de uma pequena Câmara de Vereadores, que contemplava menos de 50% do objeto licitado, sendo impossível aferir-se similaridade entre o objeto licitado e o atestado apresentado, já que é insuficiente e restrito.

Referido atestado não contempla sistemas para as áreas de planejamento, arrecadação e fiscalização de tributos municipais, escrituração fiscal do ISS via internet, controle de nota fiscal via internet, tesouraria, controle financeiro, portal do servidor, portal do contribuinte e promoção social.

Seu atestado contemplaria apenas 9 dos 21 módulos licitados.

Não comprovou competência ou experiência anterior na gestão de itens que representam a parte mais relevante da contratação, seja tecnicamente, seja financeiramente.

Menciona o acórdão 1556/2007 do TCU, que referenda entendimento de que a similaridade deve ser de 50%, e que percentuais abaixo deste podem ser considerados insuficientes para comprovação da similaridade.

Pede, portanto, a desclassificação da proposta da empresa vencedora ou sua inabilitação pelos motivos apontados. Ao final, requer a designação de data para realização de demonstração prática dos softwares por ela ofertados.

II – DAS CONTRARRAZÕES

Nas contrarrazões tempestivamente protocoladas, diz que o jogo de planilhas ocorre quando o licitante superestima o preço de itens mais utilizados e subestima os de menor utilização, visando obter vantagem indevida através da posterior celebração de aditivos ao executar itens de maior preço, sendo que não foi o que ocorreu.

Diz que a Prefeitura Municipal objetivando a contratação de todos os sistemas, a inserção das horas relativas ao treinamento *in loco* aos valores dos sistemas unitários significa que a assessoria perdurará durante toda a execução contratual, sendo que a recorrida renunciou à remuneração individual dessa, já que prestada pela própria, sendo, portanto, de sua propriedade.

Menciona que os preços são totalmente aceitáveis, sendo a proposta mais vantajosa para a Administração.

Quanto à qualificação técnica diz que a Administração não pode impor exigências excessivas e/ou inadequadas; as quais deverão estar expressamente previstas no Edital.

Menciona que o atestado apresentado pela empresa é compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação e que o edital não fixa a exigência de quantitativos mínimos, sequer que sejam idênticos ao da execução pretendida.

Ao final requer seja o recurso improvido, mantendo-se a decisão que classificou e habilitou a recorrida.

III – DA ANÁLISE DO RECURSO

1. DO PREÇO ZERO NA PROPOSTA DA RECORRIDA

É comezinho que, nos termos da Lei 8.666/93, na análise das propostas a Administração deve verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou

fixados por órgão oficial competente, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis com o edital (art. 43, inciso IV).

Ainda, o julgamento e classificação das propostas devem estar de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital (art. 43, inciso V).

A análise é de grande importância e rigor, pois dela resultará a contratação para a Administração, que deve buscar a melhor proposta.

Apenas o menor preço global não assegura a proposta mais vantajosa, sendo necessário que se realize detalhada verificação das propostas recebidas. Portanto, a análise dos **preços unitários** das propostas é muito importante a fim de evitar problemas futuros, seja por antecipação de pagamentos, seja por pagamentos de aditivos superfaturados.

Irrefutável que a desclassificação das propostas deve ser objetiva é um ato vinculado, no qual a Administração está adstrita ao que preceituam o instrumento convocatório e a lei.

Segundo o TCU:

*A desclassificação das propostas baseada em critérios objetivos e “em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, **ou inexecuáveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com conseqüências danosas a administração**” Acórdão 287/2008 – TCU- Plenário (Voto do Ministro Relator). (grifos nossos)*

Ademais, está previsto no art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/93 que:

*Art. 7º As licitações para a execução de obras e para **a prestação de serviços** obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:*

*§ 2º As obras e **os serviços** somente poderão ser licitados quando:
II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários**;*

Dessa forma, mesmo no caso da licitação por preço global, devemos ter o orçamento detalhado em planilhas para que a Administração possa também analisar os preços unitários. Se os preços unitários ofertados na proposta forem



GUARANÉSIA
PREFEITURA DA CIDADE

inexequíveis, muito provavelmente o objeto só será concluído lançando mão dos indesejáveis aditivos.

Na análise do § 3º do Art. 44, constatamos que o legislador, de forma clara, entendeu que não se admitirá proposta que apresente preços globais ou unitário simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Como está bem acentuado no referido parágrafo terceiro, em hipótese alguma serão admitidas propostas que apresentem preços globais ou unitários irrisórios ou de valor zero em relação ao preço de mercado, mas tão somente aos materiais e instalações de propriedade do próprio licitante.

Não há como se considerar que a própria pessoa física representante legal da empresa licitante irá realizar sozinha e pessoalmente toda a assistência consistente em horas técnicas *in loco* de todos os sistemas em todos os setores da Administração, ou seja, impossível considerar que não vai contratar um funcionário sequer para prestação do serviço.

Tais horas técnicas deverão ser prestadas após a migração, implantação e treinamento do pessoal, sendo 240 horas anuais, limitadas a 20 horas semanais.

E se o serviço de horas técnicas *in loco* não for prestado quando solicitado pela Administração ou se não for prestado da forma como deveria ser? Quanto a Administração Pública deixará de pagar à empresa? Ou ainda como bem mencionado pela empresa recorrente, se precisarmos suprimir tais valores do contrato, como saberemos quais valores suprimir?

Por várias razões é inadmissível o preço unitário igual a zero ou a renúncia à remuneração individual do serviço, que não é o caso.

Assim, imperiosa a desclassificação da proposta da empresa recorrida, haja vista ter cotado preço unitário igual a zero.

Está previsto na Lei 10.520/02 que:

cm



GUARANÉSIA

PREFEITURA DA CIDADE

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

É comezinho que pelo princípio da instrumentalidade das formas a nulidade só pode ser decretada daqueles atos eivados de vício e dos que dele dependam.

Portanto, a nulidade de uma parte do ato só não prejudicará as demais que dela sejam independentes, sendo estes aproveitados.

Contudo, no presente caso, sendo desclassificada a proposta da empresa vencedora, as fases subsequentes devem ser anuladas, quais sejam, a de lances verbais e a de habilitação.

Destarte, não há atos a serem aproveitados da presente licitação, haja vista que a adjudicação do objeto à empresa recorrente (CSM) no preço inicial, já que insubsistente a fase de lances, seria muito desvantajoso para a Administração Pública e não haveria qualquer competitividade no certame, pois não há como se refazer a fase de lances, já que apenas as duas empresas participaram do pregão presencial.

2. DO VICIO NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Segundo o TCU os atestados de capacidade são um meio de proteger a Administração Pública de contratar licitantes inaptos, assim como sua exigência circunscrita à legalidade é forma de garantir o caráter competitivo do certame em benefício de todos.

Tem-se admitido nos editais, ao contrário do que ocorre com a capacidade técnico-profissional, a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares dentro das parcelas de relevância e de valor significativo, desde que em quantidades razoáveis. E para estipular o que seria "razoável", o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou a Súmula nº. 24, dispondo a possibilidade de solicitar quantitativos em torno de 50% a 60% da execução pretendida, senão vejamos:



GUARANÉSIA

PREFEITURA DA CIDADE

SÚMULA Nº 24 - *Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado. (grifos nossos)*

O tema também é objeto da Súmula 263 do TCU, *in verbis*:

SÚMULA TCU 263: *Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (Acórdão 32/2011-Plenário | Relator: UBIATAN AGUIAR, ÁREA: Licitação | TEMA: Qualificação técnica | SUBTEMA: Exigência Outros indexadores: Súmula, Relevância, Capacidade técnico-operacional, Quantidade, Limite mínimo, Valor).*

Deste modo, da forma como está redigido no presente **edital, na cláusula 8.1.2.3., não há menção a quantitativos mínimos** de comprovação de execução anterior do objeto licitação, não podendo a Pregoeira e Equipe de Apoio fazerem restrições à competitividade que o edital não o fez.

Assim, é lícito e até mesmo recomendável, haja vista a complexidade, relevância do objeto para o serviço público e o extenso tempo de contratação permitido por lei, que haja tal previsão editalícia, já que a escolha dessa Administração da modalidade e julgamento foi pregão por menor preço global.

Infere-se, nesse tópico, que **razão não assiste à recorrente**, pois o edital não previu percentual ou quantitativo mínimo dos serviços semelhantes a

ad



GUARANIÉSIA

PREFEITURA DA CIDADE

constarem do atestado de capacidade técnica, estando tal documento apresentado pela recorrida, de acordo com o edital.

...

Não é objeto do recurso, mas vale salientar para fins de observação em quaisquer atos futuros que na proposta ofertada pela empresa CSM foi cotado o preço de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para o item 1, serviço único de migração, implantação, configuração e parametrização conforme procedimentos da Administração Municipal e capacitação dos usuários (fls. 414 dos autos).

Contudo, está previsto no edital, às fls. 157 dos autos, Anexo I, a seguinte observação: **caso a empresa vencedora apresente o sistema utilizado atualmente pela Prefeitura, obviamente não serão contratados os serviços de migração.** E, sendo a empresa CSM a atual contratada do Município para o mesmo objeto licitado, deve ser dispensada especial atenção à questão em uma possível participação da empresa, havendo a republicação do edital.

...

IV - CONCLUSÃO

Pela fundamentação acima exposta, a Pregoeira decide que razão assiste à recorrente no tocante ao vício na proposta da empresa vencedora, julgando **PROCEDENTE O RECURSO INTERPOSTO**, declarando **desclassificada a proposta apresentada pela empresa BLP Sistemas e Consultoria Eireli – ME. CNPJ: 28.182.435/0001-13**, com fulcro no art. 44, §3º, da Lei 8.666/93, e, por conseguinte, **a nulidade de todas as fases e decisões subsequentes no presente certame, que ficam comprometidas com a presente decisão.**

Guaraniésia, 14 de dezembro de 2017.


CLÁUDIA NETO RIBEIRO
PREGOEIRA

Praça Rui Barbosa, nº 40, Centro, CEP 37810-000, Guaraniésia – MG
Fone / Fax: (35)3555-3556

Endereço eletrônico: www.prefguaranesia.mg.gov.br / E-mail: procuradoria@prefguaranesia.mg.gov.br