

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO EM LICITAÇÃO

PROCESSO: 23034.007049/2023-04

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2023

OBJETO: Contratação de serviços continuados de copeiragem e garçom, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, fornecimento de uniformes, materiais de consumo, insumos, equipamentos e utensílios necessários a execução dos serviços.

RECORRENTE: DEFENDER CONSERVACAO E LIMPEZA LTDA

RECORRIDA: T & S LOCACAO DE MAO DE OBRA EM GERAL LTDA

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto tempestivamente pela licitante DEFENDER CONSERVACAO E LIMPEZA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 09.370.244/0001-30, com fundamento no art. 165, I, da Lei nº 14.133/2021, por intermédio de seu representante legal, em face de ato administrativo praticado por Pregoeiro do FNDE, pertinente ao julgamento de proposta para o pregão em referência, pelos motivos apresentados no bojo do recurso, que serão oportunamente relatados.

2. Tais documentos encontram-se disponíveis para consulta no Portal de Compras do FNDE - <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/compras-governamentais/licitacoes/pregao-para-compras-internas/2023/pregao-eletronico-no-4-2023-contratacao-de-servicos-de-copeiragem-e-garcom> e constantes do Processo Eletrônico 23034.007049/2023-04, disponível para consulta.

I. DAS PRELIMINARES

3. Em sede de admissibilidade recursal, foi verificado o preenchimento dos pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação, pedido de nova decisão e tempestividade.

II. DOS FATOS

4. O presente pregão teve sua sessão aberta no dia 28/06/2023. O valor estimado da contratação é de R\$ 2.904.955,0305 para o Grupo 1 (composto por 3 itens), tendo a recorrida apresentado um lance no valor de R\$ 2.351.816,46, restando classificada em nono lugar. Após desclassificação das demais licitantes, a recorrida foi regularmente convocada a apresentar sua proposta e documentação de habilitação. Uma vez apresentados os documentos exigidos e realizadas as devidas diligências (registradas no chat), sua proposta foi aceita e a empresa habilitada no sistema, com o valor negociado de R\$ 2.350.423,32.

5. A Recorrente, por sua vez, também é participante do pregão em epígrafe, tendo ofertado um lance de R\$ 2.374.463,51 para o Grupo 1, figurando na décima colocação ao final da fase de lances.

6. A Recorrente registrou intenção de recurso tanto com relação ao ato de aceitação da proposta quanto de habilitação da Recorrida, o que ocorreu nos dias 12/07/2023 e 13/07/2023, respectivamente, conforme relatório relativo ao Termo de Julgamento emitido pelo sistema.

7. As razões recursais foram tempestivamente registradas no dia 18/07/2023, enquanto as contrarrazões, também tempestivamente, foram registradas em 19/07/2023, estando ambas, portanto, aptas a serem processadas e submetidas a julgamento.

III. SÍNTESE DAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS PELA RECORRENTE

8. Em seu recurso, a Recorrente alega que as planilhas apresentadas pela Recorrida “estão em desacordo com o edital, bem como em desacordo com a metodologia de cálculo utilizada pelo FNDE”.

9. Sustenta que “a empresa T&S LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL LTDA apresentou suas planilhas de custos em desacordo com as exigências do edital, mais especificamente a planilha de composição de custos relacionados aos equipamentos e utensílios”.

10. Em razão disso, afirma que “o correto seria a desclassificação da recorrida uma vez que o valores apresentados para os insumos, em especial para os utensílios, estão em desacordo com a metodologia de cálculo utilizada por esse FNDE”.

11. Argumenta também que “se corrigidas (as planilhas), os valores ficariam bastante superior ao valor final ofertado pela recorrida” e que “se mantida a aceitação da proposta da recorrida estria o FNDE beneficiando uma empresa que não atendeu aos requisitos do edital e seus anexos”.

IV. DO PEDIDO DA RECORRENTE

12. Por fim, requer a Recorrente “seja provido o recurso desta recorrente, para, no mérito, decidir pela inabilitação e desclassificação da empresa T&S LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL LTDA por não atender às exigências do edital do pregão 04/2023, em especial quanto aos erros insanáveis das planilhas de custos, as quais estão com formulação de custos divergentes daqueles estipulados no ato convocatório”

VII. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA RECORRIDA

13. Em sede de contrarrazões, a recorrida defende que os “valores das planilhas apresentadas pela recorrida estão estritamente dentro da lei e dos dispositivos legais do edital”.

14. Alega que “a recorrente em sua peça recursal, em nenhum momento aponta quais seriam essas supostas desconformidades” e que as alegações de inconsistências apresentadas pela recorrente não possuem “quaisquer comprovações legais”.

15. Esclarece que “equipamentos, máquinas e utensílios, são bens duráveis de uso contínuo depreciável, devendo a contratada manter o estoque mensal mínimo, repondo se necessário apenas em casos de substituição”

16. Assim, “por se tratar de bens duráveis de uso contínuo”, a recorrida explica que tais insumos “devem ter os seus custos depreciáveis pelo número de meses estimados de suas vidas úteis, conforme determina a IN-SRF Nº162, de 31/12/1998, exatamente como fez a recorrida em suas planilhas”

17. Por fim, sustenta que foram promovidas “todas as diligências necessárias para elucidação do julgamento de sua proposta e de sua habilitação” e que “que, todos os dispositivos legais e ditames editalícios, foram devidamente respeitados e cumpridos”.

DA ANÁLISE

18. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente licitação foi conduzida à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021.

19. Em razão disso, todos os julgados da administração pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da referida lei, que dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

20. Isto posto, passo à análise do mérito.

21. Em primeiro lugar, cumpre registrar que toda principiologia que orienta a atuação administrativa tem por objetivo garantir não só a observância do princípio constitucional da isonomia e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mas principalmente “a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública”, de modo que a licitação é o meio estabelecido para a obtenção da melhor oferta em condições isonômicas.

22. É tendo esse objetivo como norte que jurisprudência e doutrina mais recentes têm orientado uma atuação administrativa pautada no formalismo moderado, reconhecendo que, no âmbito das licitações, o instrumento convocatório não representa um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para se atingir aquele objetivo almejado.

23. Nesse sentido, cumpre registrar que o E. Superior Tribunal de Justiça já assentou a validade desse entendimento, conforme se verifica no julgado a seguir:

“Consoante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao edital não é ‘absoluto’, de tal forma que impeça o judiciário de interpretar-lhe, buscando-lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar, da concorrência, possíveis proponentes, ou que o transmute de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a administração. [...] o formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes. Segurança concedida.” (STJ – 1ª SEÇÃO, MS 5418-DF, REL. MIN. DEMÓCRITO REINALDO, DJU 1.6.98, P. 24.)

24. A constitucionalidade dessa exegese já foi, inclusive, reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em importante julgado da lavra do saudoso Min. Sepúlveda Pertence. Vejamos:

“Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora, que não atendeu a formalidade prevista no edital licitatório, não lhe trouxe vantagem nem implicou prejuízo para os demais participantes, bem como se o vício apontado não interferiu no julgamento objetivo da proposta, não se vislumbrando ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa.” (STF – RMS 23.714/DF, rel.Min. Sepúlveda Pertence, j. em 05.09.2000, publicado no DJ de 13.10.2000, p. 21)

25. Não bastasse isso, em recentíssimo acórdão (1217/2023 – Plenário), o Ministro-Relator Benjamin Zymler apresentou uma sequência de acórdãos paradigmáticos a fim de demonstrar a consolidação desse entendimento no âmbito daquela Corte de Contas ao longo do tempo:

“22. Não é demais lembrar que o processo licitatório é pautado pelo formalismo moderado e pela busca da verdade material. Nesse sentido, apresento os enunciados de diversas deliberações deste Tribunal:

”A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de preços de licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto.’ (Acórdão 830/2018-TCU-Plenário).

‘Falhas meramente formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação de licitante.’ (Acórdão 2872/2010-TCU-Plenário) .

‘Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.” (Acórdão 357/2015-TCU-Plenário)’”

26. Assim, conforme faculdade prevista no art. 59, §2º da Lei 14.133/2021 e à luz do pacífico entendimento supramencionado, foi realizada diligência a fim de que a recorrida pudesse esclarecer a metodologia adotada, reforçando ratificando aquele entendimento apresentado em sede de contrarrazões, bem como para que procedesse aos ajustes necessários na proposta a fim de que não restasse dúvidas sobre a metodologia adotada, em especial no tocante aos insumos.

27. Nesse sentido, pertinente registrar na íntegra o e-mail encaminhado pela Equipe de Licitação, em 20/07/2023, às 17:05, endereçado à Recorrida, cujo inteiro teor é o seguinte:

“Prezado(a) representante da empresa T & S LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL LTDA,

Trata o presente da contrarrazão apresentada por essa licitante relativa ao Pregão Eletrônico 04/2023, cujo objeto é a contratação de serviços continuados de copeiragem e garçom, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, fornecimento de uniformes, materiais de consumo, insumos, equipamentos e utensílios necessários a execução dos serviços.

Considerando o recurso interposto pela licitante DEFENDER CONSERVAÇÃO E LIMPEZA EIRELI, no qual a recorrente aponta supostas desconformidades na planilha de custo dessa empresa e considerando também a contrarrazão apresentada por esta T & S LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL LTDA, em especial o trecho constante do item 2.3, no qual esta empresa se compromete, caso seja contratada, a “manter o estoque mínimo, repondo, se necessário, apenas em casos de substituição”, solicitamos o envio da planilha de custo devidamente ajustada em atenção aos pontos indicados no recurso apresentado, especialmente com relação ao título da coluna relativa aos equipamentos e utensílios, devendo restar mantidas as condições e o valor da proposta aceita e registrada no Comprasgov.

Na oportunidade, cumpre registrar que a planilha apresentada acompanhará a proposta apresentada e vinculará as partes durante a execução do contrato.”

28. Em resposta, na mesma data, às 17:59, a Recorrida respondeu encaminhando, em anexo, a planilha devidamente saneada, a fim de destacar que o estoque mínimo será mantido mensalmente, sem majoração dos valores propostos. Segue a íntegra da resposta:

“Prezados (as) Senhores (as) da Equipe de Licitação,

Destarte, destacamos que os valores ofertados são os suficientes para plena execução do contrato, em quantidades e qualidades de todos os insumos exigidos no Termo de Referência do certame licitatório em epígrafe. Ressaltamos, que a empresa será responsável por manter as quantidades mínimas exigidas de cada insumo, inclusive as quantidades descritas de utensílios e equipamentos.

Informamos que a empresa, ratifica que os valores ofertados, são os suficientes para manter mensalmente as quantidades solicitadas dos insumos (utensílios/equipamentos) à disposição desta conceituada instituição, substituindo sempre que necessário, mantendo sempre a quantidade mínima.

Por oportuno, retificamos a planilha na aba que contém os utensílios, o título da coluna para “quantidade mínima mensal a ser mantida”, visando destacar o estoque mínimo a ser mantido mensalmente, sem majoração dos valores propostos.

Certo de vossa compreensão, no que desde já nos colocamos à disposição.”

29. A planilha saneada foi submetida à análise da área técnica, que concluiu afirmando que as informações contidas na planilha “reforçam o entendimento em relação aos equipamentos e utensílios exigidos no Termo de Referência (Pregão nº 04/2023 - Copeiragem), assim como mantidas as condições da proposta.”

30. Toda documentação bem como as correspondências eletrônicas relativas à mencionada diligência encontram-se disponíveis no Portal de Compras do FNDE, cujo acesso pode ser feito através do link informado no item 2.

31. Tem-se, portanto, que eventual acolhimento das razões recursais para inabilitar a recorrida por qualquer vício plenamente sanável em sua proposta seria dotar o julgamento de repudiado rigor excessivo, caracterizando não somente uma afronta ao princípio do formalismo moderado, como também do interesse Público.

VIII. DA CONCLUSÃO

32. Por todo o exposto, conforme exaustivamente demonstrado acima e considerando que foram adotadas todas as providências cabíveis e legalmente permitidas para o devido saneamento da proposta apresentada, tudo em conformidade com os normativos a que se submetem os procedimentos licitatórios, ratifico a decisão de habilitação da empresa T & S LOCACAO DE MAO DE OBRA EM GERAL LTDA para o Grupo 1 do Pregão Eletrônico nº 04/2023 promovido por este FNDE.

IX. DA DECISÃO

33. Isto posto, sem mais nada a considerar, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, CONHEÇO do RECURSO apresentado pela empresa DEFENDER CONSERVACAO E LIMPEZA LTDA para, NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

34. Mantida a decisão, encaminho-a à autoridade competente para deliberação, nos termos do art. 166, Parágrafo Único da Lei nº 14.133/2021.

Brasília, 24 de julho de 2023.

Leonardo Ribeiro Azevedo

Pregoeiro(a) do FNDE