

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
SECRETARIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS**

JULGAMENTO DE RECURSO

Processo nº 00005.007535/2012-11, referente ao Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 1/2013, para contratação de serviços técnicos na área de tecnologia da informação, compreendendo elicitação de requisitos, análise, projeto, codificação, teste e implantação de sistemas de informação, manutenção corretiva, evolutiva e adaptativa, no modelo de fábrica de software, na forma de serviços continuados presenciais e não presenciais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e em todos os seus anexos, independente de transcrição, para atendimento às necessidades da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

Aos 25 (vinte e cinco) dias do mês de fevereiro de 2013, em cumprimento ao disposto no inciso VII do artigo 11 do Decreto 5.450/05, o Pregoeiro desta Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, instituído pela Portaria nº 1.442 de 26 de novembro de 2012, da Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos, publicada no D.O.U. aos 27/11/2012, em conjunto com a área técnica responsável, procedeu ao julgamento do Recurso interposto pela empresa **Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A.**, doravante denominada Recorrente, em 14/2/2013, portanto, tempestivo, contra a decisão que habilitou a empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.**, denominada Recorrida, nos termos do Edital de Pregão Eletrônico par Registro de Preços nº 1/2013, informando o que se segue:

RESUMO DO RECURSO

A empresa **XTI Informática Ltda.**, no fechamento da fase de lances do Pregão SRP nº 1/2013, ofertou o menor lance, tendo sido convidada a apresentar a proposta de preços e documentação relativa à habilitação, conforme previsto no item 16.1 do Edital, fazendo-o tempestivamente. Os documentos enviados foram remetidos à Equipe Técnica da Coordenação-Geral de Logística desta SDH-PR, para análise técnica e manifestação, quanto à conformidade com as condições exigidas para essa fase.

Na análise feita, a Equipe Técnica realizou diligências de modo a esclarecer diversos pontos obscuros nos Atestados de Capacidade Técnica apresentados, bem como de contratos de prestação de serviços que compunham a documentação apresentada.

Por meio da análise e das diligências feitas, a equipe verificou que a documentação apresentada não atendia às exigências editalícias, portanto concluindo pela inabilitação da empresa **XTI Informática Ltda.** Face à inabilitação da primeira colocada este Pregoeiro convocou a segunda empresa melhor classificada. Nesse momento, a segunda empresa, configurada melhor classificada no certame, **Basis Tecnologia da Informação S.A.**, foi consultada sobre a possibilidade de cobrir o menor lance ofertado, sendo aceito o pedido deste Pregoeiro e ainda reduzindo o valor em R\$ 281,26 (duzentos e oitenta e um reais e vinte e seis centavos) em relação à proposta da empresa **XTI Informática Ltda.**

Apresentada a proposta de preços e a documentação de habilitação da empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.**, a mesma foi enviada para a Equipe Técnica para análise e manifestação. Após a análise e de diligências aos Órgãos e empresas constantes dos documentos de habilitação, a Equipe Técnica os avaliou positivamente, sendo considerada a empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.** habilitada.

Encerrada a fase de habilitação, com base no item 17 do Edital, foi aberta a fase de recursos, tendo sido apresentadas três intenções/proposições, sendo apenas duas aceitas, uma da empresa **XTI Informática Ltda.** e outra da **Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A.**

A empresa **Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A.**, terceira melhor colocada na fase de lances, apresentou recurso pedindo a inabilitação da empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.**, conforme as considerações apresentadas abaixo:

"Em face da decisão administrativa que julgou classificada e vencedora do certame a empresa BASIS TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S.A, haja vista após a análise cuidadosa da planilha de preços final apresentada ter sido detectado divergências em alguns itens para composição dos custos."

I – DAS CONSIDERAÇÕES DA EMPRESA STEFANINI

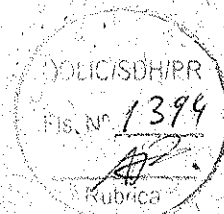
A empresa **Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A.**, em seu pedido de recurso, apresentou as seguintes alegações:

"STEFANINI CONSULTORIA E ASSESSORIA EM INFORMÁTICA S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 58.069.360/0001-20 e já qualificada nos autos do processo de compra em epígrafe, por seu representante legal que esta subscreve, vem, perante Vossa Senhoria, com fulcro no artigo 109, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666/93, e demais legislações correlatas, tempestivamente, apresentar:

RECURSO ADMINISTRATIVO

Em face da decisão administrativa que julgou classificada e vencedora do certame a empresa BASIS TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S.A, haja vista após a análise cuidadosa da planilha de preços final apresentada ter sido detectado divergências em alguns itens para composição dos custos.

Todavia, se assim não entender Vossa Senhoria, o que se admite apenas como argumento, requer a Recorrente, na forma do preceituado no art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93 e das demais, que faça subir o presente RECURSO à autoridade superior, para a devida apreciação na forma da Lei.



RAZÕES DE RECURSO

DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇO APRESENTADA PELA EMPRESA RECORRIDA

A planilha final de preço da Recorrida apresenta previsão de alguns itens em desacordo com orientações do TCU e do CNJ, quais sejam:

Cotou na planilha de custo 0,50% sobre o salário para fins de treinamento e reciclagem na seção modulo 3 - insumos diversos:

Com relação a este item, invocamos decisão do TCU que determina pela não previsão de item referente a treinamentos e reciclagens, segue:

JURISPRUDÊNCIA - TCU (Acórdão 592/2010 – Plenário)

1.5.1. à Superintendência Regional do Banco do Brasil em Roraima que em eventuais repactuações e/ou futuras contratações de empresas especializadas na prestação de serviços terceirizados observe o seguinte:

1.5.1.3. exija das empresas contratadas a apresentação da planilha de formação de preços dos serviços, com destaque para a identificação precisa dos encargos sociais e tributos incidentes sobre a mão de obra;

1.5.1.4. não aceite no quadro dos Insumos a presença de item relativo a "Treinamento/Reciclagem de Pessoal", vez que esses custos já estão englobados nas despesas administrativas da contratada;

1.5.1.5. atente para o regime de incidência dos tributos PIS e COFINS em que a empresa contratada se enquadra, de forma que as alíquotas dessas contribuições não estejam incorretamente majoradas.

Ausência por doença: a Recorrida faz previsão de 3,78% quando corretamente deveria ser de 1,66%:

Auxílio Doença: o artigo 131, inciso III, da CLT, onera a empresa com até 15 (quinze) ausências do empregado por motivo de acidente ou doença atestada pelo INSS;

Esta parcela refere-se aos dias em que o empregado fica doente e a contratada deve providenciar sua substituição. Entendemos que deva ser adotado 5,96 dias, conforme consta do memorial de cálculo encaminhado pelo MP, devendo-se converter esses dias em mês e depois dividi-lo pelo número de meses no ano. (Acórdão 1753/2008 – Plenário TCU)

Cálculo: $(5,96/30)/12 \times 100 = 1,66\%$

Licença Paternidade – Estudos do CNJ – Resolução 98/2009: Criada pelo art. 7º, inciso XIX da CF, combinado com o art. 10, § 1º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT -, concede ao empregado o direito de ausentar-se do serviço por cinco dias quando do nascimento de filho. De acordo com o IBGE, nascem filhos de 1,5% dos trabalhadores no período de um ano. Dessa forma a provisão para este item corresponde a: $((5/30) / 12) \times 0,015 \times 100 = 0,02\%$. Portanto, esse percentual para esse item deveria ser 0,02%

Substitutivo do INSS – Lei 12.546: a Recorrida faz previsão de 2,50% quando corretamente deveria ser de 2,00% devido a alteração da alíquota conforme lei que segue:

LEI Nº 12.715, DE 17 DE SETEMBRO DE 2012.

Art. 55. A Lei no 12.546, de 14 de dezembro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 7º Até 31 de dezembro de 2014, contribuirão sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, à alíquota de 2% (dois por cento):

I - as empresas que prestam os serviços referidos nos §§ 4º e 5º do art. 14 da Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008;

II - as empresas do setor hoteleiro enquadradas na subclasse 5510-8/01 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 2.0;

III - as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal em região metropolitana, intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0.

PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA LICITAÇÃO

Princípios jurídicos aplicáveis às licitações

Com base no art. 3º, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, podemos identificar como princípios jurídicos que são aplicáveis às licitações: (a) legalidade; (b) impessoalidade; (c) moralidade; (d) igualdade; (e) publicidade; (f) probidade administrativa; (g) vinculação ao instrumento convocatório; e (h) julgamento objetivo.

Boa parte desses preceitos já se encontra consubstanciada no art. 37 da Constituição Federal. Outros, por sua vez, são normas específicas de processo concorrenciais, tal como a licitação.

Cumpra ressaltar que o enunciado normativo não estabelece um rol exaustivo dos princípios jurídicos que devem incidir nas licitações. Basta observar a expressão dos que lhe são correlatos, constante do final desse dispositivo.

Caso não haja a observância aos ditames desses preceitos relevantes, a validade do processo de licitação fica comprometida, tornando-o vulnerável à sua desconstituição por razões de juridicidade pela autoridade administrativa ou judicial competente. Não é outra a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra."

Por conseguinte, havendo a quebra de princípio jurídico no desenvolvimento de uma licitação, ficam decisivamente comprometidos os valores que se quer proteger com o preceito esculpido no art. 37, inc. XXI, da Lei Maior. Mas não deve olvidar que a extinção do processo administrativo pode ser total ou parcial, consoante o momento em que se avizinhou o vício de validade identificado pelo órgão responsável pelo controle de sua juridicidade.

Também é oportuno ponderar que o princípio jurídico deve ser compreendido e aplicado sem a perda da harmonia e coerência do sistema do direito positivo. Recorde-se que os princípios jurídicos podem entrar em colisão, demandando a calibração de sua incidência por meio do princípio da proporcionalidade.

Posto, consideramos que os pontos identificados falhos na proposta da Recorrida, obviamente,

fere a aceitabilidade da proposta, conforme diversos dispositivos normativos incidentes. Inicialmente, o art. 25, §5º do Decreto 5.450/2005:

Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à COMPATIBILIDADE do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

(...)
§ 5º Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital.

Note-se que a situação sequer encontra abrigo nas hipóteses do art. 26, §3º do mesmo Decreto, que autoriza ao pregoeiro apenas o saneamento de erros que não alterem a SUBSTÂNCIA DAS PROPOSTAS (como correção de datas, erros de soma, divergências entre valor numérico e extenso, etc).

Um "saneamento" dessa ordem pelo pregoeiro (que é o único legitimado a fazê-lo) teria de necessariamente recair sobre alteração das condições de remuneração do licitante, o que ofende o princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira da proposta, prevista pelo art. 37, XXI da Constituição.

Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira, em seu artigo "Da possibilidade de desclassificação da proposta que contém erro, mesmo diante de possível vantagem para o interesse para o interesse público", examinando questão idêntica ao presente caso, assevera:

"ORA, A INSERÇÃO NA PROPOSTA COMERCIAL DE ALÍQUOTA ERRADA É MÁCULA QUE ENSEJA A DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE, NÃO SENDO POSSÍVEL A SIMPLES CORREÇÃO DO EQUÍVOCO, MESMO EM PROL DA SELEÇÃO DA MELHOR PROPOSTA, VISTO QUE AQUELA, COM O DESCONTO PROCÉDIDO, PASSA A SER A MENOR, ISTO É, OCORRE ALTERAÇÃO NOS TERMOS DA MESMA, DEPOIS DE INICIADA A FASE DE JULGAMENTO. (...)
NÃO SE PODE ESQUECER, CONTUDO, QUE APENAS O ERRO MERAMENTE FORMAL QUE NÃO ATINJA O DIREITO DE TERCEIROS NO CONTEXTO DO CERTAME É QUE PODE SER ULTRAPASSADO, isso, porque, desclassificar a proposta irregular é afastar o licitante mal intencionado não é mera faculdade posta à disposição da Comissão de Licitação, é dever do qual não pode esta descuidar-se, pena de responsabilização futura" (in FORTINI, Cristiana (coord). Licitações e contratos: aspectos relevantes. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 76/77)

A IDÉIA DE ISONOMIA

Na ordem constitucional brasileira, tem destaque a isonomia. De certo modo, todo o catálogo dos direitos e garantias fundamentais não teria sentido sem o princípio constitucional da igualdade, consubstanciado no art. 5º, caput, e inc. I, da Constituição Federal. Os enunciados normativos citados apresentam a seguinte redação:

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição."

Princípio da igualdade

Além de posicionar expressamente o princípio da isonomia como justificativa para a licitação,

o art. 3º, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, menciona outra vez a igualdade. Talvez, com o fim de destacar o tratamento igualitário que deve ser dispensado aos licitantes na preparação e realização dos processos administrativos que convocarão a colaboração da iniciativa privada.

É interessante registrar que o estatuto federal das licitações determina expressamente em seu art. 3º, § 1º, inc. I, que é proibida a admissão, previsão, inclusão ou tolerância, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. Recorde-se que o art. 19, inc. III, da Constituição Federal, veda expressamente que eles criem distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Isso torna juridicamente inviável, por exemplo, atos da administração pública que seja desconexo com todos outros praticados.

CONCLUSÃO E PEDIDO

Antes de formular o pedido, esclarecemos a este D. Pregoeiro que a Recorrente vem, através deste recurso, da melhor maneira administrativa possível, apontar possíveis vícios existentes no julgamento do Pregão em epígrafe.

Busca-se, assim, demonstrar administrativamente que o referido julgamento vai de encontro às doutrinas colacionadas.

Resumidamente, diante todo o exposto, requeremos:

1 - Que seja o presente Recurso Administrativo julgado procedente e, posteriormente, reavaliado o julgamento que classificou a proposta financeira da empresa BASIS TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S.A."

II - DO ENTENDIMENTO DO PREGOEIRO

1 - O presente recurso não merece provimento por não noticiar razões que violam os princípios que norteiam o procedimento licitatório:

2 - O art. 37 da Constituição Federal cuida dos princípios imanentes à atividade estatal da seguinte forma:

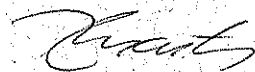
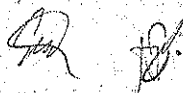
"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

[...]

"XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"

3 - Regulamentando o art. 37 da Constituição Federal, em 21 de julho de 1993, foi publicada a Lei nº 8.666, a qual, em seu art. 3º estipula o objetivo das licitações públicas, in verbis:

"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."



4 - Nota-se que ao prestigiar os princípios da moralidade, legalidade, igualdade e eficiência, o legislador constitucional originário teve como destinatária a proteção do interesse público, já que todas as contratações realizadas pelo Estado devem ser realizadas mediante as melhores condições de preço, qualidade e eficiência.

5 - À luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, além do direito positivado através da Lei n.º 8.666/93, não resta qualquer dúvida de que a Pessoa Jurídica de Direito Público deverá prestigiar legalidade, moralidade, eficiência e isonomia a todos os certames licitatórios em busca da contratação mais vantajosa ao interesse público.

6 - No entanto, em que pesem tais considerações, importante ressaltar que para buscar a contratação mais vantajosa ao interesse público, toma-se necessária a segurança atribuída aos habilitantes, vinculando-os ao edital e este ao processo que o antecedeu, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

7 - Esta norma-princípio encontra-se disposta no art. 41, caput, da citada Lei:

"Art. 41- A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada."

8 - Diz-se por isso que o edital torna-se lei entre as partes, e este, por sua vez, somente é publicado após o devido processo administrativo que o justifica e o autoriza. Deste modo, a regra que se impõe é que a realização da licitação deve ser precedida de um processo administrativo que a justifique e a autorize, somente após deve ser publicado o edital, que não poderá sofrer alterações após a publicação, salvo se assim exigir o interesse público. Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa, bem como ao primado da segurança jurídica.

9 - Diante disso, evidente que o descumprimento do quanto previsto no edital acarreta tanto para a Administração, quanto ao licitante, a frustração da própria razão de ser da licitação.

10 - Destarte, caso isso venha a acontecer, para a Administração Pública corresponde à violação dos princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como o da legalidade, da moralidade e da isonomia e, para o concorrente, o descumprimento significa uma penalização.

11 - A Recorrente merece razão quando alega que a empresa Recorrida **Basis Tecnologia da Informação S.A.** apresentou em sua planilha o índice do Substitutivo do INSS no percentual de 2,5%, sendo que a Lei nº 12.546/12 determina que seja esse índice de 2%.

Art. 7º Até 31 de dezembro de 2014, contribuirão sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do à alíquota de 2% (dois por cento):

I - as empresas que prestam os serviços referidos nos §§ 4º e 5º do art. 14 da Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008;

II - as empresas do setor hoteleiro enquadradas na subclasse 5510-8/01 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 2.0;

III - as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal em região metropolitana, intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0. (Grifos Nossos)

Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008:

Art. 14. As alíquotas de que tratam os incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, em relação às empresas que prestam serviços de tecnologia da informação - TI e de tecnologia da informação e comunicação - TIC, ficam reduzidas pela subtração de 1/10 (um décimo) do percentual correspondente à razão entre a receita bruta de venda de serviços para o mercado externo e a receita bruta total de vendas de bens e serviços, após a exclusão dos impostos e contribuições incidentes sobre a venda, observado o disposto neste artigo.

[...]

§ 4º Para efeito do caput deste artigo, consideram-se serviços de TI e TIC:

I - análise e desenvolvimento de sistemas;

II - programação;

III - processamento de dados e congêneres;

IV - elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos;

V - licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação;

VI - assessoria e consultoria em informática;

VII - suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e bancos de dados;

VIII - planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também a empresas que prestam serviços de call center e àquelas que exercem atividades de concepção, desenvolvimento ou projeto de circuitos integrados. (Grifos Nossos)

[...]

12 - Ocorre que não há previsão legal para desclassificar a proposta mais vantajosa em função de formalismos no preenchimento da planilha de composição de custos. A exigência de planilha de custos se faz por meio da Instrução Normativa Nº 02/2008 cujo trecho está transcrito abaixo:

Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

[...]

III - o modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme Anexo III desta Instrução Normativa, o qual constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes;

[...]

Art. 21. As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva, em conformidade com o instrumento convocatório, devendo conter todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:

I - os preços unitários, o valor mensal e o valor global da proposta, conforme o disposto no instrumento convocatório;

II - os custos decorrentes da execução contratual, mediante o preenchimento do modelo de planilha de custos e formação de preços estabelecido no instrumento convocatório;

[...]

Art. 24. Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor."

4. Ocorre que a própria IN nº 02/2008 - MPOG/SLTI determina em que condições uma proposta poderá ser desclassificada:

"V - não vierem a comprovar sua exequibilidade, em especial em relação ao preço e a produtividade apresentada.

§ 1º Consideram-se preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida.

§ 2º A inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta.

§ 3º Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos: [...]" (Grifos Nossos)

13 - A IN nº 02/08 prevê que, "A análise da exequibilidade de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra do prestador deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final de preço" (Art. 29-A, caput). E nesse caso, "Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação" (Art. 29-A, §2º).

Neste diapasão, o Tribunal de Contas da União apresenta uma série de julgados:

"9.2.4. em caso de detecção de erros no preenchimento das Planilhas de Custos e Formação de Preços das propostas, promova as medidas necessárias para que os valores e os cálculos dos preços unitários e de seus grupos estejam coerentes com o valor global proposto, conforme a jurisprudência do TCU (Acórdãos ns. 159/2003 e 1.684/2003, ambos do Plenário) e na forma prevista pela IN/Mare n. 18, de 23 de dezembro de 1997." (Acórdão nº 2.586/2007 – Primeira Câmara. Data do Julgamento: 28/08/2007; Relator: Marcos Bémquerer)

"Acórdão

9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde - Funasa que:

9.3.1 em futuros procedimentos licitatórios, abstenha-se, na fase de julgamento das propostas, de considerar erros ou omissões no preenchimento da planilha de custos e formação de preços prevista como critério de desclassificação de licitantes, por contrariar o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos nº 2.104/2004, 1.791/2006 e 1.179/2008, todos Plenário, e Acórdão nº 4.621/2009, da 2ª Câmara)" (Acórdão nº 2.371/2009 - Plenário; Relator: Benjamin Zymler; Data do Julgamento: 07/10/2009). (Grifos Nossos)

Ainda no âmbito do egrégio TCU, no Acórdão nº 4.621/2009 da 2ª Câmara foi abordada situação análoga ao caso ora tratado e que, atentamente, responde a todos os quesitos impugnados pela Recorrente contra esta Recorrida em sua petição:

"(...)

Voto do Ministro Relator

"(...)

A questão cinge-se à desclassificação da licitante pelo fato de sua proposta haver apresentado valor inferior ao que seria estabelecido pela Cláusula Décima Primeira da Convenção Coletiva da Categoria para o item refeição:

"(...)

Acórdão 963/2004 - Plenário:

"6. Sobre a desnecessidade de detalhamento dos itens que compõem os encargos sociais e trabalhistas na planilha de preços utilizada como modelo no edital, penso que a presumida omissão não traz problemas para o órgão contratante, pois, segundo explicado pela unidade técnica, o contratado é obrigado a arcar com as consequências das imprecisões na composição dos seus custos." (Grifo Nosso)

14 - Entretanto, não há que se falar, de pronto, que tal erro acarretou uma alteração substancial e insanável da proposta apresentada, pois tal procedimento equivaleria a se admitir que a planilha de custos e formação de preços passaria a ter um papel fundamental em um certame, o que veremos não corresponder à realidade, no caso ora tratado.

15 - A exigência das planilhas de custos e formação de preços solicitadas no Edital serve para a demonstração da exequibilidade do valor do ponto de função, conforme descrito nos itens 11.2.5 e 14.1.

"11.2.5 – não comprovar sua exequibilidade, em especial em relação ao preço. A exequibilidade em relação ao preço será comprovada por meio da apresentação compulsória da Planilha conforme descrição do item 13 do Edital." (Grifo Nosso)
[...]

"14.1 - A análise de viabilidade da proposta, objetiva subsidiar a verificação de compatibilidade entre as planilhas de formação de preço e o valor ofertado do ponto de função, baseando-se, primariamente, nos parâmetros de esforço de mercado extraídos do repositório do International Software Benchmarking Standards Group (ISBSG). A(o) pregoeira(o), equipe de apoio e área técnica poderão realizar diligência para aferição das informações prestadas." (Grifos Nossos)

16 - É pacífica a jurisprudência no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU (Decisões nº 577/2001 e nº 111/2002; e Acórdãos nº 1.028/2001, nº 963/2004, nº 1.791/2006 – todos do Plenário) no sentido de que a **planilha de custos e formação de preços possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação/julgamento da proposta é o de MENOR VALOR GLOBAL**. A planilha de preços é necessária para análise, pelo Administrador Público, da exequibilidade dos valores cotados nas propostas apresentadas em um certame licitatório, de forma a avaliar se o valor global ofertado será suficiente para a cobertura de todos os custos da execução contratual.

17 - **Outra função** da planilha de custos, a qual o Administrador Público deve estar atento quando do julgamento das propostas, é a **de balizar futuras repactuações**, de forma que, além da análise da exequibilidade da proposta, também se **busque avaliar se os valores/informações apresentados estão condizentes com as leis e demais instrumentos normativos aos quais a proponente está vinculada**.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, em seu art. 29, elenca os motivos para desclassificação de propostas:

"Art. 29. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contenham vícios ou ilegalidades;

II - não apresentem as especificações técnicas exigidas pelo Projeto Básico ou Termo de Referência;

III - apresentarem preços finais superiores ao valor máximo mensal estabelecido pelo órgão ou entidade contratante no instrumento convocatório;

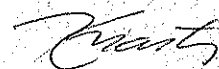
IV - apresentarem preços que sejam manifestamente inexequíveis; e

V - não vierem a comprovar sua exequibilidade, em especial em relação ao preço e a produtividade apresentada.

§ 1º Consideram-se preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida.

§ 2º A inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta.

§ 3º Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:



- I - questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexequibilidade;
- II - verificação de acordos coletivos, convenções coletivas ou sentenças normativas em dissídios coletivos de trabalho;
- III - levantamento de informações junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, e junto ao Ministério da Previdência Social;
- IV - consultas a entidades ou conselhos de classe, sindicatos ou similares;
- V - pesquisas em órgãos públicos ou empresas privadas;
- VI - verificação de outros contratos que o proponente mantenha com a Administração ou com a iniciativa privada;
- VII - pesquisa de preço com fornecedores dos insumos utilizados, tais como: atacadistas, lojas de suprimentos, supermercados e fabricantes;
- VIII - verificação de notas fiscais dos produtos adquiridos pelo proponente;
- IX - levantamento de indicadores salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;
- X - estudos setoriais;
- XI - consultas às Secretarias de Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal;
- XII - análise de soluções técnicas escolhidas e/ou condições excepcionalmente favoráveis que o proponente disponha para a prestação dos serviços; e
- XIII - demais verificações que porventura se fizerem necessárias.

§ 4º Qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas, devendo apresentar as provas ou os indícios que fundamentam a suspeita.

§ 5º Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexequibilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta."

18 - O objetivo do processo licitatório - mesmo no Pregão Eletrônico, em que o critério de julgamento é o MENOR PREÇO - é a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, o que impõe ao Administrador Público não apenas a busca pelo menor preço, mas também da certificação de que a contratação atenda ao interesse público. Os documentos apresentados pela Recorrida foram considerados suficientes para a comprovação da exequibilidade da proposta, não obstante o lapso da área técnica na conferência dos cálculos apresentados. Como a planilha foi considerada exequível pela Administração, caberá à empresa Recorrida suportar o ônus de possíveis erros em sua proposta, conforme entendimento já esposado pelo TCU:

Decisão nº 577/2001 - Plenário:

"31. (...)

b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. Não há modificação dos valores globais da proposta, sempre respeitados, em qualquer hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

1º) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

2º) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.

Dentre essas alternativas, a SAA optou pela primeira: mantém a proposta, se verificar que, mesmo com a diminuição do lucro, a oferta ainda é exequível. Essa decisão nos parece válida, já que: 1º) 6

proponente continuará sujeito a cumprir a lei e os acordos firmados; sua declaração contida na planilha não tem a faculdade de afastar a incidência dessas obrigações; 2º) os valores globais propostos não poderão ser modificados; a proposta obriga o proponente, a quem cabe assumir as consequências de seus atos; e 3º) o procedimento previsto não fere a isonomia entre os licitantes: todos estarão sujeitos à mesma regra previamente estipulada no edital.

Ademais, esse procedimento respeita os limites de atuação estabelecidos pelo legislador, consoante o caput do art. 45 da Lei de Licitações, ou seja, o julgamento segue critérios que 1) não ferem disposições legais; 2) são objetivos - aplicados à mesma situação levam a resultados idênticos, independentemente do avaliador; 3) foram previamente estabelecidos no ato convocatório e devem ser apreciados de acordo com fatores exclusivamente nele referidos; e 4) possibilitam sua aferição por quaisquer dos licitantes e pelos órgãos de controle;" (grifos nossos)

Acórdão nº 963/2004 – Plenário:

"52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro." (grifo nosso)

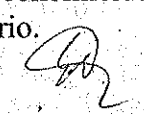
19 - Selecionar a proposta mais vantajosa é, a um só tempo, o fim de interesse público que se quer alcançar em toda licitação (sentido amplo) e o resultado que se busca em cada licitação (sentido estrito). Licitação que não instigue a competição, para dela surtir a proposta mais vantajosa, descumpra sua finalidade legal e institucional impondo-se à autoridade competente invalidá-la por vício de ilegalidade..."

20 - Vale ressaltar que o tipo desta licitação, **MENOR PREÇO GLOBAL**, nos termos do art. 10.520/2002 e art.45 § 1º, I da lei 8.666/93, ou seja, se a empresa atendeu o requisito de menor preço global, as exigências do edital, bem como os documentos de habilitação, **não há motivo para desclassificá-la, haja vista que o objetivo da planilha é avaliar se o valor global ofertado será suficiente para a cobertura de todos os custos da execução contratual e ainda balizar futuras repactuações, o que restou devidamente comprovado.**

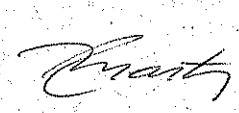
21 - Pelo fato da empresa Recorrida ter apresentado o menor preço parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível, pois a **planilha de custos e formação de preços não prejudicou a análise do preço global**, de acordo com as normas pertinentes, nem trouxe prejuízos à Administração.

22 - Não há que se falar que a empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.** tenha se beneficiado de um erro para vencer a licitação, pois tal erro possui caráter sanável, isso porque a empresa está vinculada aos valores globais de sua proposta e a sua planilha (após correções pela diligência), inclusive para fins de repactuações futuras, devendo seu erro ser suportado pelo montante previsto para o lucro. Também não é possível se arguir a ocorrência de prejuízo à isonomia, pois o certame pautou-se por regras objetivas de julgamento e com estrita observância às normas e à jurisprudência pátrias.

23 - Desta forma, não há porque uma proposta vantajosa e exequível ser desclassificada, em detrimento de outra mais onerosa, ensejando a quebra dos princípios da economicidade e vantajosidade, e por consequência do interesse público, trazendo prejuízos ao erário.







24 - Em face do exposto, constatamos que não há razões para a desclassificação da empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.**, não havendo lastro ou fundamentação legal para as alegações apresentadas pela Recorrente **Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A.**

25 - Por fim, imprescindível relatar que a adjudicação em favor da empresa vencedora homenageia o Princípio da Economicidade, haja vista a apresentação de preços e condições vantajosas à Administração, eis que a Empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.** que apresentou lance final de R\$ 3.505.080,00, reduziu sua proposta, após negociação, para R\$ 3.474.793,00, uma redução da ordem de R\$ 30.287,00, consagrando os princípios que norteiam a modalidade Pregão, descrita no art. 4º do Decreto 3.555/2000, especialmente do julgamento objetivo, razoabilidade, competitividade, justo preço e comparação objetiva das propostas. Diante do leque de justificativas acima externadas, não resta qualquer dúvida de que não persiste razão para o acolhimento do recurso ora em apreço, e que não deve prosperar a pretensão de desclassificação da proposta da **Basis Tecnologia da Informação S.A.**

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, CONHEÇO do recurso apresentado pela empresa **Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A.**, PARA NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO, RECOMENDANDO A ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO do presente certame para a empresa **Basis Tecnologia da Informação S.A.**, por ter apresentado o menor valor global, devendo, porém, ajustar, em até 5 (cinco) dias úteis, os itens referentes ao Substitutivo do INSS, alterando seu percentual dos atuais 2,5% para o índice determinado pela Lei nº 12.546/12, que é de 2% e a exclusão da aplicação do custo 0,50% sobre o salário para fins de treinamento e reciclagem na seção modulo 3 - insumos diversos.

É importante destacar que a presente justificativa não vincula a decisão Superior acerca da adjudicação e homologação do certame, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios à Autoridade Administrativa Superior, a quem cabe a análise desta e posterior decisão. Desta maneira, submetemos a presente decisão à Autoridade Superior para apreciação e posterior ratificação.

Brasília, 25 de fevereiro de 2013.


EDUARDO MIRANDA LOPES

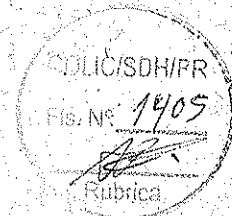
Pregoeiro


CELSON CARLOS MARTINS JÚNIOR

Equipe de Apoio


DANIEL MIRANDA LOPES ROGÉRIO

Equipe de Apoio



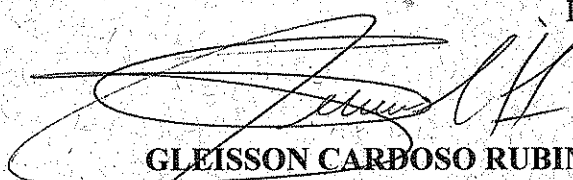
1. De acordo. Acolho a decisão do Pregoeiro.
2. Encaminhem-se os autos ao Secretário de Gestão da Política de Direitos Humanos, para deliberação.

Brasília, 25 de fevereiro de 2013.


ALYSSON PEDRO DIAS PINHEIRO
Coordenador-Geral Substituto

1. Nos termos do artigo 8º, inciso IV, do Decreto nº 5.450/2005, conheço do Recurso Administrativo, para, no mérito, julgá-lo **improcedente**, ratificando a decisão do Pregoeiro.
2. Restitua-se o processo à Coordenação Geral de Licitações e Contratos para prosseguimento do feito.

Brasília, 25 de fevereiro de 2013.


GLEISSON CARDOSO RUBIN
Secretário de Gestão da Política de Direitos Humanos