



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

DECISÃO Nº 002/2024

LICITAÇÃO: PREGÃO ELETRÔNICO 9000/2024

PAC 096/2023

OBJETO: Contratação de empresa especializada de terceirização de limpeza

RECORRENTE: EXATUS ADMINISTRACAO DE SERVICOS DE LIMPEZA E PORTARIA LTDA.

RECORRIDA: Z. FRAGOSO DA ROSA – MONITORAMENTO E EQUIPAMENTOS LTDA.

Ao receber os autos do processo com as razões de recurso interposta pela empresa EXATUS ADMINISTRACAO DE SERVICOS DE LIMPEZA E PORTARIA LTDA., em face da decisão da pregoeira em declarar vencedora do certame a Licitante Z. FRAGOSO DA ROSA – MONITORAMENTO E EQUIPAMENTOS LTDA., que apresentou contrarrazões, passo o a analisar o presente processo administrativo.

A intenção de recorrer, bem como as razões de recurso foram interpostas tempestivamente, nos termos do Edital. A empresa recorrida também apresentou, tempestivamente, as contrarrazões do Recurso, conforme verificou-se no sistema comprasnet.

I – DAS RAZÕES DE RECURSO

A Recorrente apresentou suas razões recursais, considerando a sua desclassificação do certame cuja motivação foi: “a planilha de custos apresentada não está preenchida, motivo pelo qual não há como analisar”.

Discorre em seu recurso com os seguintes fundamentos:

“É fato que deparar-se com vícios decorrentes de omissões ou simples “lacunas”, que possibilite ampliar o que se pretende entregar e/ou executar no contrato resultado da licitação é bastante temeroso, ferindo completamente o princípio básico de toda licitação, qual seja a, Isonomia e a Ampla Competitividade.

Desta forma, nos pautamos dos seguintes acórdãos:

“Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.”(Acórdão 1.811/2014 – Plenário).



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

“A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto.” (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

“Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes.” (Acórdão 2873/2014 – Plenário)

Embora seja certo que a administração pública deve seguir as prescrições legais para alcançar o fim almejado, instituir um procedimento de maneira formal não significa que a Administração deva ser formalista a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias, reforçando os argumentos ora tecidos quanto aos critérios de classificação das propostas deste certame, sob pena de afronta aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade, deixando de simplificar atos que não prejudicam a concorrência, ao contrário, não contemplando situações em favor da máquina estatal.

Deste modo, necessário se faz que o Administrador quando da aplicação da Lei de Licitação não só busque a aplicação pura e direta do dispositivo legal, mas também conjugue-o com todos os princípios norteadores em busca da solução que melhor prestigie o interesse público e os fins buscados pelos procedimentos licitatórios, ampliando-se sempre a disputa entre os interessados, sem comprometer o interesse público.

O excesso de formalismo não deve permear as ações dos agentes públicos na execução das licitações, tanto é que a doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal e homenageiam as decisões administrativas que, a bem dos demais princípios regentes da Administração Pública, afastam a inabilitação e a desclassificação de concorrentes por fatos irrelevantes, que não afetam a objetividade e a efetividade de suas propostas perante o Poder Público e nem os põem em posição vantajosa em relação aos demais participantes.

Tal entendimento tem como base o formalismo moderado, com a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, cumprindo assim os objetivos descritos no artigo 3º da Lei 8.666/93, que é a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, além de garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nessa esteira, o TCU, através do acórdão 357/2015-Plenário, orientou:

“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,



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados."

Inclusive, o próprio edital aduz:

6.11. Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, no prazo indicado pelo sistema, desde que não haja majoração do preço e que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

6.11.1. O ajuste de que trata este dispositivo se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas;

6.11.2. Considera-se erro no preenchimento da planilha passível de correção a indicação de recolhimento de impostos e de contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime. Importante dizer que a Recorrida não descumpriu nenhum item do Instrumento Convocatório e nem do Termo de Referência, como acima comprovado. O que significa dizer que não se poderia fazer qualquer outra exigência para as partes cumprirem.

Desse modo, requer seja reformada a decisão de desclassificação da recorrente, oportunizando a correção da sua planilha para posterior análise da Comissão.

III – DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS

A Recorrida apresentou as contrarrazões pleiteando a manutenção da decisão que desclassificou a recorrente, nos seguintes termos:

"Em apertada síntese, a empresa Exatus alega que a sua desclassificação foi descabida, pois a apresentação de vícios decorrentes de omissões ou simples lacunas não ensejam motivo para desclassificação.

De acordo com as evidências a seguir, é possível identificar a ausência de informações nos controles expostos pela licitante desclassificada. A ausência de tais dados resulta na ineficiência bem como na ineficácia de análises, as quais refletem diretamente na tomada de decisões decorrentes destas; assim como na comprovação de sua liquidez e saúde financeira, visando assim a garantia de assistência até o encerramento do contrato da licitação.

Para a participação no certame, as premissas são claras e objetivas de modo que: As empresas convocadas, devem enviar proposta de preços e planilha de formação de custos ajustadas ao lance. Esta exigência é um requisito fundamental para que as propostas apresentadas sejam analisadas e



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

definidas como exequíveis, ou seja, a garantia de que os preços propostos sejam compatíveis com os custos de mercado estimados para a execução completa dos serviços, incluindo-se todos os encargos, tributos e insumos. No entanto, destaca-se que estas regras não foram atendidas pela empresa recorrente, visto as evidências já citadas anteriormente.

Em seu recurso a empresa também fundamenta seus argumentos na Lei 8.666/93, a qual não rege o certame, mas sim a Lei 14.133/2021.

Outro fato a ser considerado é que o CHAT do portal poderia ser utilizado para solicitação de dilação de prazo para envio de documentos, no entanto a empresa EXATUS não utilizou deste momento para solicitar qualquer dilação de prazo para reenviar sua planilha.

O Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, dispõe no artigo 17, o seguinte:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

II –Receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

III - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

V –Verificar e julgar as condições de habilitação;

VII – receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade competente quando mantiver sua decisão;

VIII –indicar o vencedor do certame; (grifamos)

Pela simples leitura do supracitado artigo, restam claros os poderes designados aos pregoeiros, que entre outras competências, está incumbido de verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital”.

Além disso, a recorrida analisou os documentos de habilitação da empresa recorrente, que segundo apurado não possui a certidão negativa municipal válida e balanço patrimonial que demonstra a ineficácia da saúde financeira da empresa. Alegando que a empresa mesmo que classificada seria declarada inabilitada por não atender a habilitação jurídica e econômico-financeira, conforme exigido no edital.



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

IV - DA APRECIÇÃO

Antes de adentrar no mérito do recurso apresentado, cabe frisar que as licitações públicas para a contratação de serviços desta natureza são realizadas pelo pregão eletrônico a luz da Lei 14.133/2021.

A fase recursal do procedimento licitatório tem como fundamento legal o art. 5º, incisos XXXIV e LV, da Constituição Federal de 1988. O inciso XXXIV, da Carta Maior, garante a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. O inciso LV, por sua vez, assegura a todos os litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Conforme nos ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“dentro do direito de petição estão agasalhadas inúmeras modalidades de recursos administrativos, disciplinadas por legislação esparsa, que estabelece normas concernentes a prazo, procedimento, competência e outros requisitos a serem observados pelos peticionários”. (cf. in Direito Administrativo, 19ª ed., São Paulo, Ed. Atlas, 2006, p. 698).

Ainda a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, estabelece em seu artigo 2º, incisos VIII e X, que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” e “garantia dos direitos à interposição de recursos”.

Assim, antes de adentrar no mérito do recurso foram analisados os requisitos que todos os recursos devem preencher sob pena de nem sequer serem conhecidos pela Administração Pública.

Segundo o mestre Marçal Justen Filho, a avaliação dos pressupostos recursais deverá ser realizada com mais largueza do que no direito processual, uma vez que vigora para a Administração Pública o poder-dever de revisar e sanar os atos viciados. Assim, recomenda-se que mesmo um recurso defeituoso, como, por exemplo, intempestivo, seja conhecido pela Administração a título de direito de petição.



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

Conforme leciona Marçal Justen Filho “o recorrente tem o dever de fundamentar sua insatisfação. Não se conhece um recurso que não apontar defeitos, equívocos ou divergências na decisão recorrida”. (cf. Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 850).

Bem como deve ser verificado o interesse recursal que deriva da lesividade da decisão aos interesses do particular.

Para Marcelo Palavéri consubstancia-se “na prova de que a decisão da qual se recorre é lesiva ao seu interesse, pois lhe fere direitos, ou prejudica sua posição perante o certame. Nesse sentido, admite-se o recurso daquele contra quem tiver sido proferido determinado ato, como, por exemplo, de inabilitação, havendo interesse processual em discutir a matéria por pretender se ver habilitado para que possa prosseguir na disputa. Também se admite o recurso do licitante contra atos praticados em favor de outro concorrente, como, por exemplo, contra a habilitação de determinado licitante, posto que no contexto da disputa seja de seu interesse o alijamento dos seus contendores”. (cf. in Licitações Públicas. Comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1ª ed., Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2009, p. 869).

Diante disto, preenchidos os pressupostos processuais, passa-se a análise dos fundamentos do recurso apresentado:

A Administração está atenta aos princípios básicos das licitações e não tem a intenção de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo de qualquer processo licitatório. Entretanto, no trato dos negócios públicos, o Administrador deve observar as formalidades legais a fim de preservar o interesse público, a segurança das relações jurídicas e a constituição de direitos.

Impende observar que a Administração Pública deve observar os princípios fixados no art. 37, da Constituição Federal, legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência.

Ademais, verifica-se que a Lei Federal nº 14.133/21 apresentou um extenso rol de princípios, trazidos no seu artigo 5º. São eles: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; interesse público; probidade administrativa; igualdade; planejamento; transparência; eficácia; segregação de funções; motivação; vinculação ao edital; julgamento objetivo; segurança jurídica; razoabilidade; competitividade; proporcionalidade; celeridade; economicidade; desenvolvimento nacional sustentável.



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

Assim sendo, não basta observar os princípios constitucionais e legais, para que a licitação tramite adequadamente, pois a Administração Pública deve observar também as finalidades norteadoras da Licitação proposta.

O Recurso apresentado tem como fundamento a desclassificação sumária da recorrente, sem que a Pregoeira tenha aberto prazo para a adequação da planilha de custos apresentada.

Nos termos do edital, no anexo III, consta o modelo de proposta e o modelo de planilha de custos e formação de preços, que deveriam ser apresentadas após a fase de lances pelas empresas.

Conforme informações do modelo, na planilha as empresas deveriam preencher os índices e valores de acordo com seu lance, atendendo as exigências editalícias em especial ao quadro de esclarecimentos importantes descritos no anexo referido.

O recorrente apresentou a planilha de custos com todos os índices e valores que deveriam ser preenchidos **EM BRANCO**, não sendo possível analisar a evolução dos encargos e tributos a luz do valor proposto no seu lance final. A hipótese aventada pela licitante recorrente não encontra guarita, pois não se trata *in casu* de ajustes ou esclarecimentos quanto a percentuais e valores apresentados, mas sim dar a oportunidade de o licitante recorrente refazer a planilha com o preenchimento das lacunas em branco, em violação flagrante ao Princípio da Isonomia e da Vinculação do Edital.

No que tange a obrigatoriedade de vinculação ao Edital, a Lei Federal 14.133/2021, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, trouxe em seu texto, mais de um dispositivo que estabelecem a necessidade de vinculação ao que é disposto no edital, vejamos:

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



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
(...)

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Dos dispositivos acima transcritos é possível afirmar que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção.

Nesse sentido, de acordo com os ensinamentos de Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União,

(...) o instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416).

Também, não podemos deixar de citar o princípio da isonomia, também esculpido no já citado artigo 5º da Lei 14.133/2021 traz a necessidade de tratamento igualitário entre os licitantes. Aceitar que a recorrente adequasse a sua planilha que não foi preenchida nos campos obrigatórios seria privilegiar a mesma em detrimento dos demais participantes.

Segundo Marçal Justen Filho, a licitação consiste em um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica futura. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de



Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul

formularem proposta dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

*Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, conceitua licitação como: (...) um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada economicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. A Constituição Federal vigente, por seu turno, trata da licitação no art. 37, XXI, que assegura igualdade de condições a todos os concorrentes, (...) permitindo somente exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*¹

Destarte, no que tange a matéria enfrentada em contrarrazões ao recurso referente aos documentos de habilitação da recorrente considerando que o certame não chegou nessa fase a mesma não será enfrentada na presente decisão.

V. CONCLUSÃO

Com base no exposto acima, na qualidade de autoridade superior, CONHEÇO do Recurso Administrativo interposto pela licitante EXATUS ADMINISTRACAO DE SERVICOS DE LIMPEZA E PORTARIA LTDA., no processo licitatório referente ao Edital de PREGÃO ELETRÔNICO 9000/2024 e no mérito, julgo improvido o mesmo, para manter a decisão que habilitou e declarou vencedora do certame a empresa Z. FRAGOSO DA ROSA – MONITORAMENTO E EQUIPAMENTOS LTDA. Intimem-se as partes.

Nelson Freitas Eguia
Presidente do CRO/RS

¹ <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-isonomia-nas-licitacoes-publicas/470822492>