

MANIFESTAÇÃO Nº 008/2021/CPL/SENAR-MT

Referente: Pregão Presencial nº 030/2021/SENAR/MT

Processo nº: 13367/2021

Objeto: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de **LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, HIGIENIZAÇÃO, COPEIRAGEM E JARDINAGEM**, para atender ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Mato Grosso – SENAR/MT.

Assunto: Recurso Administrativo

Recorrente: METTA SERVICE SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa METTA SERVICE SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 23.923.708/0001-10, com sede na Av. Historiador Rubens de Mendonça, nº 227, Edifício Top Tower, 8º Andar, Sala 805, Jardim Aclimação, Cuiabá/MT - CEP 78.050-280, tel.: (65) 2128-7600, e-mail: contato@mettaservice.com, em face da decisão proferida pela CPL na sessão pública do Pregão Presencial nº 030/2021/SENAR/MT, que declarou vencedora a empresa MD TERCEIRIZADOS EIRELI, para manifestação.

1. Da síntese fática

Aos sete dias do mês de maio de 2021 às 08:30 horas, no espaço *Cenarium Rural*, localizado na Av. Dr. Hélio Ribeiro, Centro Político Administrativo, Cuiabá - MT, CEP 78.048-405, reuniram-se o Pregoeiro, Senhor JOSÉ PAULO SOUZA SANTOS, e como equipe de apoio, THAYLA JOANA SCHENBERGER e FERNANDA BRITO DOS REIS, ambos nomeados pela Portaria nº 012/2020/CA, conforme documentos constantes do referido processo, para recebimento e abertura dos envelopes contendo propostas de preços e os documentos de habilitação do presente certame.

Compareceram para participar, presencialmente, do procedimento licitatório as seguintes empresas:

Proponente	CNPJ	Representante
ATHIVA SERVICE PRESTADORA DE SERVICOS E CONSULTORIA LTDA	36.922.332/0001-70	Eloiza Pinho da Silva
LUA SERVICOS EIRELI	10.661.161/0001-80	Anildo Pereira Dutra
MD TERCEIRIZADOS EIRELI	28.872.136/0001-00	Marcelo Rodrigues de Miranda
META PRESTADORA DE SERVICOS TERCEIRIZADOS EIRELI	32.080.526/0001-15	Clailton dos Reis Rodovalho
METTA SERVICE SOLUCOES INTELIGENTES LTDA	23.923.708/0001-10	Jakson Franque Cardoso
PONTUAL SOLUCOES E SERVICOS EIRELI	20.842.298/0001-94	Celso Maximiano de Almeida Arruda

Diante da análise dos documentos de habilitação as empresas META PRESTADORA DE SERVICOS TERCEIRIZADOS EIRELI e LUA SERVICOS EIRELI foram declaradas inabilitadas. As demais empresas licitantes foram consideradas habilitadas.

As propostas de preços classificadas apresentaram os seguintes valores:

LOTE 01 – LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, HIGIENIZAÇÃO E COPEIRAGEM

PROponente	PROPOSTA
MD TERCEIRIZADOS EIRELI	R\$ 401.055,64
ATHIVA SERVICE PRESTADORA DE SERVICOS E CONSULTORIA LTDA	R\$ 418.090,20
METTA SERVICE SOLUCOES INTELIGENTES LTDA	R\$ 520.030,44

LOTE 02 – JARDINAGEM

PROponente	PROPOSTA
MD TERCEIRIZADOS EIRELI	R\$ 124.321,32
ATHIVA SERVICE PRESTADORA DE SERVICOS E CONSULTORIA LTDA	R\$ 134.871,60
METTA SERVICE SOLUCOES INTELIGENTES LTDA	R\$ 179.990,28

Na sequência, as empresas classificadas foram convidadas à participar da fase de lances.

Superada a etapa de lances verbais, foi declarada habilitada e vencedora dos lotes 01 e 02 a empresa MD TERCEIRIZADOS EIRELI, com os seguintes valores:

LOTE	EMPRESA	MENOR PREÇO OFERTADO
01	MD TERCEIRIZADOS EIRELI	R\$ 390.000,00
02	MD TERCEIRIZADOS EIRELI	R\$ 124.000,00

O valor estimado pelo SENAR/MT para a contratação foi o seguinte:

- Valor estimado para o Lote 01 – R\$ 532.923,54

- Valor estimado para o Lote 02 – R\$ 179.403,84

Nesse aspecto, vale dizer que os preços ofertados para os lotes ficaram abaixo do previamente estimado pelo SENAR/MT.

Consta da ata de registro da sessão pública que “Questionado o(s) representante(s) da(s) empresa(s) presente(s), sobre a intenção de interposição de recurso sobre qualquer ato praticado pela CPL na condução dos trabalhos desta sessão pública, **não houve manifestação imediata e motivada de intenção de recurso**”.

Da leitura da ata também se extrai que “(...) as licitantes METTA SERVICE SOLUCOES INTELIGENTES LTDA e ATHIVA SERVICE PRESTADORA DE SERVICOS E CONSULTORIA LTDA, solicitaram que após o envio da proposta final realinhada juntamente com a composição de custos da empresa vencedora da fase de lances dos Lotes 01 e 02, fosse enviado para os mesmos para apreciação e possível manifestação quanto a exequibilidade dos valores apresentados.”

A sessão pública foi realizada no dia 07/05/2021 e as razões de recurso apresentadas pela empresa METTA SERVICE SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA no dia 12/05/2021.

É de se notar que a empresa METTA SERVICE SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA não manifestou intenção de recurso, oportunamente, de maneira imediata e motivada, protocolando, assim, razões de recurso a destempo.

É a síntese do necessário.

Passa-se ao exame de admissibilidade.

2. Da admissibilidade do recurso

O critério de aceitabilidade do recurso exige a manifestação imediata e motivada, da intenção de recorrer, tão logo seja declarado o vencedor do certame.

Nessa senda, o direito à interposição de recurso administrativo contra as fases de julgamento das propostas de preços e dos documentos de habilitação, resta disposto no item 12 do instrumento convocatório em apreço e subitens subsequentes, dos quais transcreve-se os seguintes:

12.2. Os recursos contra as fases de julgamento das propostas de preços e dos documentos de habilitação somente serão aceitos em um único momento, ou seja, **na divulgação do resultado final do certame**, dirigido ao Presidente do Conselho Administrativo do SENAR-MT, por intermédio da CPL, por escrito, no prazo de 02 (dois) dias úteis, a contar da intimação da decisão, pela licitante que se julgar prejudicada;

(...)

12.7. Não serão reconhecidas (os) as (os) impugnações/recursos cuja petição tenha sido apresentada fora do prazo e/ou subscrita por procurador não habilitado legalmente no processo para responder pela empresa. (Destacou-se)

Nesse tocante, é importante dizer que a manifestação da intenção de recurso e a apresentação das razões recursais deve ocorrer no prazo previsto no ato convocatório.

Acerca do momento adequado para a interposição do recurso administrativo, no âmbito do pregão, preleciona com grande propriedade o doutrinador JORGE ULISSES JACOBY¹, nos seguintes termos:

¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 528, 529 e 533.

“Primeiro, é uma fase única, oportunidade em que os licitantes deverão manifestar o inconformismo com qualquer ato do pregoeiro, desde o credenciamento até a declaração final do vencedor.

Segundo, **tem momento próprio, sujeito à decadência** e forma definida em homenagem à celeridade.

(...)

O prazo para manifestação é imediato. Não havendo manifestação, opera-se de imediato a decadência do direito; fica definitivamente preclusa a oportunidade do recurso administrativo.

Além dos efeitos administrativos, poderá ainda firmar-se a litigância de má-fé, se o licitante, tendo a oportunidade de manifestar-se, resolve silenciar-se para depois ir ao Poder Judiciário formular pleito que poderia igualmente manifestar sem ônus perante a Administração Pública, contribuindo mais ainda para a sobrecarga do aparelho estatal judicial.

A norma é expressa: a manifestação deve ser imediatamente após a declaração do vencedor.

(...)

Questionando o pregoeiro sobre a intenção dos licitantes em recorrer, caberá a manifestação afirmativa. A lei não exige forma especial para manifestação, bastando que seja inequívoca. Porém, a norma exige o cumprimento de dois requisitos: o prazo, imediato; a apresentação da motivação².

Não basta, portanto, declarar o interesse em recorrer; é indispensável que o licitante indique expressamente o motivo, a razão do seu inconformismo; o erro ou a ilegalidade que o pregoeiro ou a equipe de apoio cometeu.

O legislador distinguiu motivar a intenção de recorrer e apresentar as razões do recurso. O primeiro, é a indicação sucinta do ponto em que se funda a contrariedade do licitante; o segundo, é a fundamentação, as razões que buscam convencer o pregoeiro em favor da motivação já apresentada.

(...)

Na fase recursal, podem ocorrer as seguintes situações:

a) o licitante não manifesta intenção de recorrer, mas no prazo legal, ingressa com as razões de recurso.

Em verdade o direito de recorrer decaiu. A Administração Pública não tem o dever de examinar o recurso, podendo simplesmente não conhecer, informando ao interessado. A expressão não conhecer é utilizada em matéria recursal para indicar que o recorrente não satisfaz os requisitos processuais que autorizam o ingresso do recurso.

Dessa forma, a manifestação da intenção de interpor recurso administrativo, que deve ser feita de maneira imediata e motivada, deve ocorrer para que o licitante comunique a sua real intenção em insurgir-se contra a decisão do Pregoeiro, seja em relação a sua desclassificação, seja em relação à habilitação equivocada de uma empresa concorrente, sendo que a ausência de manifestação da intenção de recorrer implica na decadência do direito³.

Sobre o assunto discorre VICTOR AGUIAR JARDIM DE AMORIM⁴ ensinando que:

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 029.346/2013-4. Acórdão nº 620/2014 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 abr. 2014. Seção 1, p. 104-105.

³ Segundo Ronny Charles, amparado pelas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, não se trata de decadência do direito, e sim preclusão temporal, pois não é atingido o direito e sim, a perda da oportunidade processual, a qual concordamos (TORRES. Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 11. ed. Salvador: Juspodivim, 2021).

⁴ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. p. 149

O ato de declaração do vencedor pode ser objeto de recurso por parte de qualquer licitante. **Deve o interessado manifestar-se na própria sessão pública quanto à sua intenção de recorrer, tão logo o pregoeiro faça a declaração, sob pena de preclusão.**

(...)

Caso a licitante, na oportunidade da sessão presencial, não manifeste o interesse em recorrer, decai o seu direito de recurso.

Assim, caso não haja esta imediata manifestação, composta de determinada motivação, decairá o interessado do respectivo direito (trata-se de preclusão instantânea, ipso facto). Assim feito, será concedido ao licitante recorrente o prazo de 3 (três) dias para apresentação de suas razões escritas. Note-se que a lei não determinou obrigatoriedade para esta ação, deixando-a no campo discricionário do recorrente.

Via de regra, nada impede o licitante de apresentar suas razões recursais imediatamente quando de sua manifestação sobre a intenção de recorrer. Tal interposição deverá ser reduzida a termo na ata da sessão e seu interessado poderá dizer, desde logo, os motivos justificadores e demais razões que o levam a protestar.

Segundo orientação técnica de autoria de ROGÉRIO CORRÊA⁵, Supervisor e Consultor Técnico da Consultoria Negócios Públicos, podemos notar que:

“(...) de acordo com a Lei, a **manifestação imediata e motivada da intenção de recurso** logo após a declaração provisória do vencedor do certame, a qual ocorre em momento anterior ao oferecimento das razões, é **obrigatória**, porém, o **mesmo tratamento não foi dado às razões recursais escritas, compreendendo-se sua apresentação como mera faculdade do licitante que já ti ver, oportuna e previamente, externado sua intenção de recorrer.**

Isto porque, entende-se que o direito de interpor recurso é efetivamente exercido com a manifestação motivada em sessão, **sendo as razões escritas seu complemento**, as quais podem ou não ser apresentadas, a critério do licitante (...).”

Do mesmo modo é o entendimento externado pelo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, conforme se pode observar nos excertos do RESP 817.422/RJ, adiante transcritos:

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. TEMPESTIVIDADE.

1. O recurso administrativo no procedimento licitatório na modalidade “pregão” deve ser interposto na própria sessão. O prazo de três dias é assegurado apenas para oferecimento das razões. Dessarte, se manejado a posteriori, ainda que dentro do prazo de contra-razões, revela-se intempestivo. Inteligência do art. 4º, XVIII da Lei 10.520/02⁶.

De acordo com o registro constante da ata da sessão pública, as empresas METTA SERVICE SOLUCOES INTELIGENTES LTDA e ATHIVA SERVICE PRESTADORA DE SERVICOS E CONSULTORIA LTDA, solicitaram, tão somente, o envio da proposta de preços realinhada e da planilha de composição de custos da empresa vencedora, para conhecimento e análise acerca da exequibilidade da mesma.

De outra banda, como se observa do teor da ata de registro da sessão, não houve manifestação imediata e motivada de intenção de recurso.

⁵ <https://www.negociospublicos.com.br/npmkt/newsletter/instituto/121002/arquivos/02.pdf>

⁶ STJ. RESP 817.422/RJ. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira. DJ 05/04/06.

Destarte, resta evidente que o direito da empresa METTA SERVICE SOLUCOES INTELIGENTES LTDA interpor recuso está precluso.

Portanto, entende-se por **não conhecer** das razões de recurso apresentadas pela empresa METTA SERVICE SOLUCOES INTELIGENTES LTDA, uma vez que operou-se a preclusão do direito à interposição recursal.

Ainda assim, a questão posta será analisada de ofício, tomando-se por fundamento o princípio da autotutela administrativa.

Passa-se à análise de mérito

3. Do mérito.

3.1. Da (in)tempestividade do recurso

Em linhas iniciais a empresa METTA salienta a tempestividade das razões ofertadas, afirmando ter registrado intenção de recurso.

Entretanto, como visto anteriormente, tal não é o que se pode concluir da leitura da ata de registro da sessão pública, onde resta claro que a recorrente se manifestou apenas o interesse na verificação da proposta realinhada e planilha de composição de custos da vencedora, sem, contudo, declarar a síntese recursal.

Logo, o direito da empresa METTA ao recurso administrativo precluiu quando a mesma deixou de manifestar intenção de recurso em momento próprio.

3.2. Da alegação de irregularidades na proposta de preços

A empresa METTA inicia esse parágrafo alegando irregularidades na proposta de preços e na planilha de composição de custos, em virtude de descumprimento do edital e seus anexos. Na sequência fala sobre a impossibilidade das empresas participantes usufruírem dos benefícios da Lei nº 123/2006 e encerra dizendo que desistiu de dar lances para o lote 1 e 2 em razão da discrepância dos valores. Por fim, apresenta a tabela contendo a classificação das concorrentes na ordem de classificação, segundo os valores apresentados por cada participante.

É de se notar que as alegações expendidas pela empresa não tem qualquer conexão, pois são trechos desconexos de difícil compreensão.

Primeiro alega que a proposta e a planilha estão em desacordo com o edital, porém, não deixa claro onde.

Depois, simplesmente afirma que as empresas não poderão se beneficiar da Lei Complementar nº 123/2006 sem maiores explicações.

Nesse contexto se defende a empresa vencedora dizendo que: **“Note que a recorrida não faz sequer menção de qual irregularidade teria ocorrido, apenas traz fundamentos vazios e infundados. Por puro inconformismo.”**

Nesse sentido, cabe dizer que, de fato, o instrumento convocatório não traz a previsão de utilização dos benefícios de referida norma pelas licitantes. Entretanto, tal circunstância se encontra adstrita ao âmbito de discricionariedade do SENAR/MT, que não está obrigado ao cumprimento da lei federal em apreço, sendo que tal fato gera efeitos somente na licitação, não se estendendo à gestão da empresa.

3.3. Da composição do submódulo 2.1 (13º salário, férias e adicional de férias)

A empresa METTA SERVICE se insurge contra a planilha de composição de custos apresentada pela empresa vencedora, afirmando que esta não cotou na alínea b do submódulo 2.1 o percentual de férias.

Em sua defesa a vencedora rebate que “O valor referente às férias nada mais é que um adiantamento salarial ao trabalhador que entrará no período de gozo, ou seja, não é uma parcela a mais que deve ser calculado o seu custo mensal.”

Afirma ainda a vencedora que “o salário base e as gratificações foram devidamente lançadas” e que “(...) não há o que se falar em lançar novamente o correspondente a 1/12 avos de férias, visto que ainda que seja paga a título de indenização, tal verba fora provisionada em módulo 3, onde trata da provisão para Rescisão.”

Sendo assim, note-se que, nesse quesito, as alegações da empresa METTA não merecem prosperar.

3.4. Da comprovação da alíquota apresentada para RAT x FAP

Nesse ponto, a empresa METTA SERVICE aduz que:

“A MD TERCEIRIZADOS, traz em seus custos submódulo 2.2 alínea G, índice de 0,50% para o Fator Acidentário de Prevenção.

Verificando o CNPJ da ora Recorrida, identificamos que a atividade principal é 81.21-4-00 – Limpeza em prédios e em domicílios, termos que o risco ambiental do trabalho para referido CNAE é de grau máximo, ou seja, 3, logo para que a licitante apresente a alíquota de 0,50% em seus custos, faz-se necessário que seu FAP – FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO seja baixo. Sendo assim, deveria ter apresentado documentos comprobatórios para a apresentação de tal índice.”

Em sede de defesa a empresa vencedora traz que:

“(…) existe a possibilidade de alíquota reduzida a depender do número de funcionários no setor administrativo, EPI-s utilizados, conscientização dos colaboradores sobre segurança de trabalho por meio de cursos, palestras e afins. Assim, pode-se dizer a alíquota RAT e FAP é variável.”

Segundo informações dispostas no sítio oficial da Receita Federal⁷, o FAP (Fator Acidentário de Prevenção), normatizado no Regulamento da Previdência Social (RPS), aprovado pelo Decreto 3.048/1999, atualizado pelo Decreto 6.957/2009, assim como na Resolução CNPS nº 1.316, de 2010, afere o desempenho da empresa, dentro da respectiva atividade econômica, relativamente aos acidentes de trabalho ocorridos num determinado período, conforme se observa a seguir:

⁷ <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/gfip-sefip-guia-do-fgts-e-informacoes-a-previdencia-social-1/fap-fator-acidentario-de-prevencao-legislacao-perguntas-frequentes-dados-da-empresa>

“É o Fator Acidentário de Prevenção que afere o desempenho da empresa, dentro da respectiva atividade econômica, relativamente aos acidentes de trabalho ocorridos num determinado período. O FAP consiste num multiplicador variável num intervalo contínuo de cinco décimos (0,5000) a dois inteiros (2,0000), aplicado com quatro casas decimais sobre a alíquota RAT.”

“O Fator Acidentário de Prevenção – FAP, em vigência desde 2010, é um sistema *bonus x malus*, no qual a alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.”

Nesse aspecto, cabe dizer que cabe à empresa rever o enquadramento no RAT (1%, 2%, 3%) em conformidade com sua atividade preponderante, a fim de verificar se a alíquota permanece a mesma ou se foi reduzida ou majorada.

Contudo, diante do apontamento feito pela empresa METTA, a empresa vencedora comprovou a utilização do índice de 0,50% para o Fator Acidentário de Prevenção, através de documentos que se encontram acostados aos autos.

Portanto, as alegações da empresa METTA não merecem guarida.

3.5. Da composição de custos módulo 4

Na sequência, irrisignada, a empresa METTA contesta o quesito custo de reposição do profissional ausente da empresa vencedora, asseverando que:

“(…) nesse módulo deve incidir todos os custos de um possível REPOSITOR, tais como, encargos, benefícios, férias proporcionais e não se esquecendo de prever também, os custos referentes a Rescisão deste REPOSITOR.

“(…) os índices, que diga-se de passagem são índices fixos determinados por legislações, devem não só incidir sobre a Remuneração, mas também, sobre os Encargos Previdenciários, Benefícios e Provisão para Rescisão.

Diante do explicado acima, fica claro que a licitante MD, ora recorrida, não se ateu primeiramente para os índices, pois os apresentados não correspondem aos determinados por lei, bem como fez incidir esses índices errôneos, somente sobre a Remuneração e claramente, mais uma vez obteve vantagem indevida sobre as concorrentes, já que compôs mais esse módulo de forma equivocada.”

Em que pese ter apresentado defesa, a empresa vencedora não trouxe maiores contribuições sobre a questão em suas razões.

Sendo assim, vale dizer que de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, como regra, é possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, a Corte de Contas da União deixa claro que essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes. Vejamos:

“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).

De igual modo, dispõe expressamente o item 7.9 do ANEXO VII-A da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, que:

“7.9. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes 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 o bastante para arcar com todos os custos da contratação;”

Nesse cenário, ao analisar caso concreto, o TCU indicou ser dever da Administração a promoção de diligências para o saneamento de eventuais falhas na proposta e reafirmou a impossibilidade de o licitante majorar o valor inicialmente proposto, *in verbis*:

“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 é demais sinalizar, ainda, que a lei geral de licitações, ao prever a possibilidade de realização de diligências (art. 43, §3º), expressamente vedou a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.

Corroborando com a assertiva cumpre colacionar entendimento do TCU, no qual o mesmo afirma que: “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)

Nesse sentido, resta assente nas decisões do TCU que o ajuste sem a alteração do valor global não representa apresentação de informações ou documentos novos, mas apenas o detalhamento do preço já fixado na disputa de lances ou comparação de propostas.

Destarte, diante da constatação de erros materiais e omissões, em sede de diligência, o Pregoeiro solicitou a empresa vencedora que adequasse a planilha de custos para corrigir os erros encontrados, respeitado o menor preço ofertado na sessão pública licitatória.

Com efeito, a empresa vencedora apresentou a proposta de preços realinhada e a planilha de composição de custos, devidamente corrigidas.

Assim, as alegações trazidas pela empresa não são suficientes para alterar a decisão tomada pela CPL na sessão pública da licitação em comento.

3.6. Do módulo 5 – insumos diversos

Nesse ponto, insurge a empresa METTA afirmando que:

“(…) o rol de materiais que deverão ser disponibilizados mensalmente ao SENAR/MT, bem como, os equipamentos que deverão ser apresentados no início das atividades, ficam claro e evidente que os valores trazidos pela Recorrida neste módulo são completamente irrisórios e incapazes de suprir a que esse Órgão exige nos itens 4.7.1, 4.7.2, 4.7.2.1, 4.7.3.1, 4.7.3.2, 4.7.3.3, 4.7.4.1, 4.7.4.2 e 4.7.4.3.”

Em sua defesa a vencedora obtempera que:

"(...) note-se que a Recorrente impugna genericamente a citada despesa, sequer faz demonstração de valores, tampouco informa os dados utilizados capazes de sustentar a sua afirmação.

A verdade é que a Recorrente resta inconformada com o resultado do pregão, e visa tumultuar e atrasar a contratação da Recorrida, fazendo alegações desprovidas de fundamento, posto que, conforme documentos já enviados pela empresa vencedora, é perfeitamente possível notar sua capacidade de atender o órgão em todos aspectos."

Em verdade, nesse ponto, tanto os apontamentos da empresa combatente quanto a defesa da empresa vencedora foram extremamente genéricas, sendo incapazes de trazer elementos concretos para a efetiva apreciação da disputa.

Todavia, analisando a planilha de custos ajustada pela vencedora do certame, é de se notar que a mesma atende às determinações do edital, bem como, cabe destacar que eventual descumprimento contratual sujeita a empresa à aplicação das penalidades cabíveis.

3.7. Do módulo 6 – custos indiretos, lucro e tributos

Por último, a empresa METTA alega que:

"(...) que a licitante deixou de provisionar os custos que obrigatoriamente deverão ser recolhidos, tanto em âmbito Federal, como Municipal.

Veja que a ora Recorrida é optante pelo Simples Nacional e que ao participar do certame 030/2021, obteve informação de que não poderia se beneficiar de tal regime, devendo cotar seus preços de acordo com a tributação que optaria. Tal informação, foi ratificada pelo nobre pregoeiro, onde deixou claro novamente, que optantes pelo Simples Nacional não se beneficiariam, antes mesmo da abertura da fase de lances.

(...) analisando a composição de custos do módulo 6 apresentado pela Recorrida, **não** traz valores para os tributos de PIS, COFINS e ISS, preocupou-se tão somente em informar os índices para o regime tributário Lucro Presumido.

(...)

Diante dos erros graves cometidos pela Recorrida em sua composição de custos, que não seguiu as orientações da IN 05/2017, tão pouco seguiu o modelo da planilha disponibilizada pelo SENAR/MT no ANEXO V, fica clara a inexecuibilidade dos valores apresentados pela licitante MD TERCEIRIZADOS EIRELI."

Para rebater as alegações da empresa METTA, a vencedora colaciona trecho da planilha de composição de custos, no qual consta a provisão dos tributos mencionados.

Da mesma forma, a vencedora contesta as afirmações da empresa METTA asseverando que:

"(...) diferente do que traz a recorrida, os lançamentos foram feitos de modo a apresentar o recolhimento mensal dos tributos federais e municipais, seguindo à risca do modelo de planilha disponibilizada pelo SENAR/MT."

Acerca do tema, os itens 9.2 e 9.3 do Anexo VII-A da IN 05/2017, que trata das diretrizes gerais para elaboração do ato convocatório, traz os seguintes textos:

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

9.3. A inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais;

Ora, a empresa METTA não conseguiu comprovar a insuficiência dos preços ofertados pela empresa vencedora para a cobertura dos custos decorrentes da contratação, afastando, assim, a alegação de inexequibilidade da mesma.

Nada obstante, o item 9.3 preceitua que a inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais.

Conceitua-se como inexequível ou inviável a proposta cujos termos não são suportáveis pelo proponente, ou seja, ele compromete a sua palavra, mas não terá condições de mantê-la ao longo da execução do ajustado, sendo que, muitas vezes, sequer consegue dar início à execução.

Segundo as lições de JESSÉ TORRES⁸, preço inexequível é:

"(...) aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou do serviço. Inaceitável que empresa privada (que almeja sempre o lucro) possa cotar preço abaixo do custo, o que a levaria a arcar com prejuízo se saísse vencedora do certame, adjudicando-lhe o respectivo objeto. Tal fato, por incongruente com a razão de existir de todo empreendimento comercial ou industrial (o lucro), conduz, necessariamente, à presunção de que a empresa que assim age está a abusar do poder econômico, com o fim de ganhar mercado ilegitimamente, inclusive asfixiando competidores de menor porte. São hipóteses previstas na Lei nº 4.137, de 10.09.62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico.

De outra banda, MARÇAL JUSTEN FILHO adota posicionamento distinto em relação a este problema, considerando que "a questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja $\frac{3}{4}$ o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou."⁹ O autor conclui esse pensamento ponderando que não compete à Administração fiscalizar a atividade empresarial, ou seja, a decisão de receber lucros ou arcar com prejuízos é da empresa.

Destarte, proposta inexequível é aquela que se demonstra inviável tecnicamente ou cujo valor sequer cobre os custos de produção ou execução e, sobretudo, não pode ser mantido sem prejuízo para a qualidade e o perfeito cumprimento das obrigações contratuais assumidas.

Nesse contexto vale transcrever o precedente em destaque no Informativo de Licitações e Contratos nº 75/2011 do TCU, logo abaixo:

"Pregão para contratação de serviços: por constituir presunção relativa, suposta inexequibilidade de proposta comercial de licitante não autoriza imediata desclassificação, excetuando-se situação extremas nas quais a Administração Pública se veja diante de preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero.

⁸ *Comentários...*, p. 498.

⁹ *Comentários...*, p. 455.

Representação trouxe ao conhecimento do Tribunal potenciais irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº 9/2011, conduzido pelo Ministério da Previdência Social - (MPS), no qual objetivou contratar empresa especializada na prestação de serviços de organização de eventos, incluindo as atividades de operacionalização, execução, acompanhamento e finalização dos mesmos, com abrangência nacional, em regime de empreitada por preço unitário. Para o relator, a controvérsia principal trazida aos autos cingiu-se à regra editalícia que levaria à desclassificação das propostas que apresentassem desconto superior a 30% do orçamento elaborado pelo Ministério da Previdência Social. Consoante o relator, após revisão do arcabouço legal das normas regentes do assunto, não haveria nenhum dispositivo que autorizaria o estabelecimento de critério de aceitabilidade de preço mínimo para o caso de serviços comuns. Todavia, a Instrução Normativa nº 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN/SLTI nº 2/2008) trataria da questão em seu art. 29, a qual deveria, então, ser interpretada a partir dos dispositivos legais de referência (inc. X do art. 40, § 3º do art. 44 e inc. II do art. 48, todos da Lei 8.666/1993). Nesse quadro, consignou que, apesar de o § 5º do art. 29 da IN/SLTI nº 2/2008 dar possibilidade de desclassificação imediata de propostas a partir da ocorrência das condições lá estabelecidas, 'em licitação para contratação de serviços comuns, como é o caso, a Lei de Licitações não define critérios objetivos para aferição da exequibilidade das propostas'. Caberia, então, ao administrador público exercer tal tarefa com cautela, 'sob pena de eliminar propostas exequíveis que à primeira vista se mostrem inviáveis, em descompasso com a busca pela proposta mais vantajosa e, por consequência, com o princípio da economicidade'. **Assim, exceto em situações extremas nas quais a instituição contratante se veja diante de preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, a teor do § 3º do art. 44 da Lei 8.666/1993, a norma não teria outorgado à comissão julgadora, ou ao pregoeiro, poder para desclassificar propostas, sem estar demonstrada, no procedimento licitatório, a incompatibilidade entre os custos dos insumos do proponente e os custos de mercado, bem como entre os seus coeficientes de produtividade e os necessários à execução do objeto.** Destacou, ainda, que 'embora a Lei não defina parâmetro do que seja irrisório ou simbólico, cabe ao intérprete firmar tal juízo no caso concreto, em atenção ao princípio da razoabilidade', sendo certo que '**uma proposta nessa condição há de apresentar preços deveras destoantes da realidade, em respeito à própria adjetivação utilizada pela norma, não se podendo afastar, de plano, por exemplo, propostas cujos preços representem pouco menos de 70% do valor orçado pela Administração.**' Assim, a despeito das disposições constantes do § 5º do art. 29 da IN/SLTI nº 2/2008, propostas supostamente inexecutáveis não poderiam ser desclassificadas de maneira imediata, excetuando-se as situações extremas previstas no § 3º do art. 44 da Lei 8.666/1993 (preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero). Por conseguinte, além de outras irregularidades, por conta da adoção indevida de critério de desclassificação de propostas de várias licitantes, as quais não teriam tido sequer oportunidade para tentar evidenciar a factibilidade de suas propostas, votou o relator pela procedência da representação e por que se determinasse ao MPS, com relação ao Pregão Eletrônico nº 9/2001, a adoção de medidas com vistas à sua anulação, em face dos vícios de legalidade apurados, sem prejuízo, ainda, de se determinar ao órgão medidas corretivas para suas futuras licitações. Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. Precedentes citados: Acórdãos nos 559/2009, da 1ª Câmara, 697/2006 e 363/2007, ambos do Plenário. Acórdão n.º 2068/2011-Plenário, TC-015.709/2011-6, rel. Min. Augusto Nardes, 10.08.2011."

No dizer de LUIZ CLÁUDIO DE AZEVEDO CHAVES¹⁰:

"Certo, portanto, é que **a inexecutabilidade somente ensejará a desclassificação da proposta se ficar demonstrado que a mesma não é suportável pelo proponente (inexecutabilidade absoluta). Se, ao contrário, restar demonstrado que, a despeito da formação de preços abaixo do custo de execução, o proponente tem condições de suportar a execução (inexecutabilidade relativa), a proposta deve ser mantida válida no certame.**

¹⁰ <https://www.blogjml.com.br/?area=artigo&c=ddcd47f49252976ae84958b602bda109>

O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA possui entendimento no mesmo sentido, reconhecendo que não se pode presumir a inexecuibilidade de uma proposta, sem que haja oportunidade para o licitante demonstrar a viabilidade da sua proposta, *ipsis litteris*:

“RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexecuibilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexecuibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexecuibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. **Destarte, a presunção de inexecuibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível.** 3. **Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação.** [...] a vencedora do certame “demonstrou que seu preço não é deficitário (o preço ofertado cobre o seu custo), tendo inclusive comprovado uma margem de lucratividade”. [...] (STJ - REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).

Nos termos da Súmula 262 do TCU: “O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.”

No mesmo sentido, MARÇAL JUSTEN FILHO explana que “existe grande dificuldade prática na identificação do patamar mínimo de inexecuibilidade. A Administração não dispõe de condições precisas e exatas sobre os custos do particular, o que torna a discussão sempre muito problemática”¹¹

Na mesma ótica admite o TCU que “(...) a apreciação da exequibilidade de propostas não é tarefa fácil, pois há dificuldades em se fixar critérios objetivos para tanto e que não comprometam o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a administração”¹². ”

Outrossim, cabe colacionar excerto de decisão proferida pelo TCE/MG, conforme se segue:

RECURSO ORDINÁRIO. LICITAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. IRREGULARIDADE GRAVE. MULTA. DANO AO ERÁRIO. QUESTÃO NÃO SUBMETIDA AO CONTRADITÓRIO. INVIABILIZAÇÃO DA AMPLA DEFESA. AFASTAMENTO DA DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. **A DESCLASSIFICAÇÃO DE FORMA PEREMPTÓRIA DE PROPOSTA EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, SEM OBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISTAS NO EDITAL E SEM COMPROVAÇÃO DE QUE A PROPOSTA SERIA INEXEQUÍVEL, NOS TERMOS**

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 870.

¹² TCU. Acórdão 2143/2013. Plenário.

DO ART. 48 A LEI Nº 8.666, DE 1993, CONSTITUI IRREGULARIDADE GRAVE. 2. A MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL É LEGAL E O SEU VALOR PROPORCIONAL, EM FACE DA GRAVIDADE DA CONDUTA APENADA. 3. SE A QUESTÃO DO POSSÍVEL DANO AO ERÁRIO NÃO FOI SUBMETIDA AO CONTRADITÓRIO, VIABILIZANDO A AMPLA DEFESA, A DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO DEVE SER AFASTADA. 4. DÁ-SE PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ORDINÁRIO, EXCLUINDO-SE A DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AOS COFRES MUNICIPAIS. (TCE-MG - RO: 942155, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 03/05/2017, Data de Publicação: 02/06/2017).

Por essa razão apoia-se na doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO,¹³ que preleciona:

“Se os dados disponíveis no âmbito da Administração induzirem à inexecuibilidade, o pregoeiro deverá solicitar esclarecimentos complementares ao licitante. Deverá indagar os custos diretos e indiretos, inclusive solicitando o imediato encaminhamento de planilhas (o que poderá ser obrigatório em determinados casos, tal como abaixo apontado). Se o licitante não lograr apresentar uma explicação razoável, deverá produzir-se a desclassificação de sua proposta. Afinal, a ignorância do licitante quanto aos custos e outras informações pertinentes à execução da proposta é um forte indicativo de que a execução do contrato é incerta ou dependerá de variáveis fora do controle do licitante.”

Nesse sentido, o pregoeiro solicitou a apresentação da proposta de preços realinhada acompanhada da planilha de composição de custos devidamente ajustadas, com vistas a análise e comprovação de que o vencedor tem condições efetivas de executar o objeto pelo custo total apresentado.

Em complemento, também ensina CAROLINE RODRIGUES DA SILVA¹⁴ que:

“Por fim, qualquer desclassificação de propostas demanda motivação processual. Se inexecuível, em função de ser uma exceção e medida extrema a desclassificação, além da farta motivação, deve ser precedida de diligências adequadas, com possibilidade de comprovação pelo licitante, mediante planilhas e documentos, de que possui condições de executar o objeto. Quando se trata de inexecuibilidade, toda cautela é necessária”.

Sem embargo, é importante ressaltar que é pacífico na jurisprudência do TCU que a planilha de custos possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação das propostas é o de menor valor global.

Assim, tendo em vista o caráter acessório das planilhas orçamentárias, harmonizando-se os princípios do julgamento objetivo e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório com a busca pela proposta mais vantajosa e a necessidade de utilização do formalismo moderado, entende-se possível a correção de erros formais e materiais de fácil constatação nas planilhas de custos, em todas as modalidades de licitação, desde que não haja alteração do valor global da proposta e essa se mantenha exequível.

Portanto, resta evidenciado que as alegações da empresa METTA são inconsistentes e carecem de fundamentação, razão pela qual não merecem prosperar.

4. Da conclusão

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão. Comentários..., p. 369 e 370

¹⁴ https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=145

Diante de todo o exposto, tendo-se por fundamento os dispositivos constantes do Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR, os termos do instrumento convocatório, os princípios gerais que regem as licitações públicas, as orientações do Controle Externo, a jurisprudência pátria e a melhor doutrina, resolve **NÃO CONHECER** das razões de recurso apresentadas pela empresa METTA SERVICE SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA, em virtude de ter operado a preclusão temporal do direito ao recurso, mantendo-se inalterada a decisão tomada na sessão pública do Pregão Presencial nº 030/2021/SENAR/MT, que declarou a empresa MD TERCEIRIZADOS EIRELI, que ofertou o menor preço, vencedora do certame.

Destarte, submete-se a presente Manifestação à apreciação do Presidente do Conselho Administrativo do SENAR/MT, para retificação ou ratificação da decisão.

Cuiabá(MT), 18 de junho de 2021

(Original assinado)

JOSÉ PAULO SOUZA SANTOS

Pregoeiro
SENAR/MT

(Original assinado)

THAYLA JOANA SCHENBERGER

Equipe de Apoio
SENAR/MT

(Original assinado)

FERNANDA BRITO DOS REIS

Equipe de Apoio
SENAR/MT

Pregão Presencial nº 030/2021/SENAR/MT

Processo nº: 13367/2021

Assunto: Decisão em Recurso Administrativo.

Da decisão.

Acolho a Manifestação nº 008/2021/CPL/SENAR-MT, exarada pela Comissão Permanente de Licitação do SENAR/MT, razão pela qual resolvo **NÃO CONHECER** das razões de recurso apresentadas pela empresa METTA SERVICE SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA, em virtude de ter operado a preclusão temporal do direito ao recurso administrativo, mantendo-se inalterada a decisão tomada pela CPL na sessão pública do Pregão Presencial nº 030/2021/SENAR/MT, que declarou a empresa MD TERCEIRIZADOS EIRELI, que ofertou o menor preço, vencedora do certame.

É como decido.

Dê ciência aos interessados.

Cuiabá/MT, 18 de junho de 2021

(Original assinado)

NORMANDO CORRAL

Presidente do Conselho Administrativo
SENAR/MT