CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 002/2023

PROCESSO N.º 5581-PG/2023

Ata de Julgamento de Recurso

RELATÓRIO

Aos 06 (seis) dias do mês de julho do ano de 2023, às 09h00, reuniu-se na Sala de reuniões da Secretaria de Economia e Finanças, a Comissão Permanente de Licitações, para a abertura dos envelopes de habilitação da Concorrência Pública nº 002/2023, de 13 (treze) empresas participantes, sendo elas CONDUTA AMBIENTAL CONSULTORIA PROJETOS, CONSERVITA GESTÃO E SERVIÇÕS AMBIENTAIS, ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA, NOVA NORTE BAURU-SP, LSPM ENGENHARIA, MONTE AZUL ENGENHARIA, NERIAH LOG TRANSPORTES DE RESÍDUOS EM GERAL, DND AMBIENTAL SERVIÇOS E MÃO DE OBRA LTDA, FORTNORT DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL E URBANO, VALESUL CONSULTORIA CONSTRUÇÕES E ADMINISTRAÇÃO LTDA, PASS TRANSPORTE E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL e PENASCAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA. Todas as empresas foram credenciadas, exceto a empresa PENASCAL, impedida para licitar no período de um ano a partir de 26 de junho de 2023. Em seguida foram abertos os envelopes de habilitação sendo as documentações verificadas, examinadas e rubricadas. Foram realizados apontamentos pelos representantes das empresas participantes. Ato contínuo, a sessão foi suspensa para análise dos documentos de habilitação, saindo todas intimadas que o resultado seria publicado nas vias oficiais.

Aos 24 (vinte e quatro) dias do mês de agosto do ano de 2023, reuniu-se na Sala de reuniões da Secretaria de Economia e Finanças, a Comissão Permanente de Licitações, para julgamento da habilitação das empresas participantes, decidindo, após competente análise, habilitar as empresas CONDUTA AMBIENTAL CONSULTORIA PROJETOS, CONSERVITA GESTÃO E SERVIÇÕS AMBIENTAIS, ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA, MONTE AZUL ENGENHARIA, DND AMBIENTAL, SERVIÇOS E MÃO DE OBRA LTDA, NOVA NORTE BAURU-SP, FORTNORT DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL E URBANO e ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA, pois atenderam os requisitos do Edital de Licitação, inabilitando as empresas VALESUL CONSULTORIA, CONSTRUÇÕES E ADMINISTRAÇÃO LTDA , PASS TRANSPORTE E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, NERIAH LOG TRANSPORTES DE RESÍDUOS EM GERAL LTDA e LSPM ENGENHARIA AMBIENTAL por não atenderem as condições exigidas para qualificação técnica e econômica. As empresas, intimadas via imprensa oficial, apresentaram recursos, sendo os mesmos devidamente julgados.

Aos 22 (vinte e dois) dias do mês de setembro do ano de 2023, as 14h00, reuniu-se na Sala de reuniões da Secretaria de Economia e Finanças, a Comissão Permanente de Licitações, para abertura dos envelopes das propostas comerciais das empresas habilitadas, decidindo, após competente análise técnica pela Secretaria requisitante do serviço, pela classificação em primeiro

lugar da empresa ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA, no valor global de R$ 2.559.600,00 (dois milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil e seiscentos reais). Em seguida, a Comissão de Licitação abriu prazo recursal para os licitantes, publicando a decisão em Diário Oficial. As empresas CONDUTA AMBIENTAL CONSULTORIA PROJETOS e ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA apresentaram recurso. A empresa ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA apresentou contrarrazões de recurso.

Aos 18 (dezoito) dias do mês de outubro do ano de 2023, às 08h00, reuniu-se no Departamento de Licitações, a Comissão de Licitações, para deliberar sobre os recursos interpostos pelas empresas ora recorrentes CONDUTA AMBIENTAL CONSULTORIA PROJETOS e ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA, contrários ao resultado classificatório no certame licitatório em epígrafe, cujo objeto é a contratação de empresa para transbordo e transporte de resíduos sólidos domiciliares em aterro sanitário contratado pela Prefeitura Municipal de Jahu.

DA ADMINISSIBILIDADE

Inicialmente, cabe apreciarmos os requisitos de admissibilidade dos referidos recursos, ou seja, apreciar se os mesmos foram interpostos dentro do prazo estabelecido para tal. Desta forma, a Lei Federal 8.666/93, em seu artigo 109, inciso I, alínea 'a' dispõe: "***Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: a) habilitação ou inabilitação do licitante;***". As recorrentes protocolaram as razões de recurso na Prefeitura Municipal tempestivamente e, portanto, terá seu mérito apreciado para o deslinde do caso. Da mesma forma, as contrarrazões da empresa recorrida.

RAZÕES DE RECURSO DA EMPRESA CONDUTA AMBIENTAL CONSULTORIA PROJETOS

A empresa CONDUTA AMBIENTAL CONSULTORIA PROJETOS alega em suas razões, em síntese, que a empresa classificada em primeiro lugar (ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA) não teria apresentado planilha de demonstração de custos em consonância com as diretrizes de execução do contrato.

RAZÕES DE RECURSO DA EMPRESA ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA

A empresa ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA alega em suas razões, em síntese, que a empresa classificada em primeiro lugar (ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA), teria apresentado planilha de composição de custos em desconformidade com a proposta e com a execução dos serviços.

CONTRARRAZÕES DE RECURSO DA EMPRESA ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA

Referidos recursos foram levados ao conhecimento dos licitantes, pelos meios e formas legais, tendo a empresa ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA protocolado nesta Administração, dentro do prazo previsto, suas contrarrazões, que fundamenta, em síntese, que a planilha de composição não apresenta erros ou falhas, sendo responsável direta por todo custeio de despesas para realização dos serviços do objeto da licitação.

DA ANÁLISE DO MÉRITO

Analisando as razões de recurso interpostos pelas empresas CONDUTA AMBIENTAL CONSULTORIA PROJETOS e ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA com o objetivo de ver reconsiderada a decisão da Comissão de Licitação que na Concorrência Pública nº 002/2023, classificou a empresa ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA em primeiro lugar, passamos ao julgamento.

Inicialmente cabe ressaltar que os valores planilhados são meras estimativas apresentadas pela licitante, de forma que eventuais divergências entre o apresentado e o efetivamente ocorrido devem ser considerados como inerentes aos riscos do seu negócio, impactando positivamente ou negativamente sobre o lucro da contratada.

Corroborando, está o Acórdão nº 963/2004 – Plenário do TCU:

"*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***."

Igualmente o Acórdão 4.621/2009 – Segunda Câmara, TCU, senão vejamos:

"*Quanto se realiza licitação pelo menor preço global, interessa primordialmente para a Administração o valor global apresentado pelos licitantes. É com base nesses valores apresentados que a Administração analisará as propostas no tocante aos preços de acordo com os dispositivos legais pertinentes (por exemplo, a exequibilidade dos valores ofertados, a compatibilidade com os preços de mercado e a prática ou não de valores abusivos).*
(...)
Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o porcentual de zero por cento. Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta.
Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.
Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não

se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado.
(...)
Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico." (Rel. Min. Benjamin Zymler)

Outrossim, é vedado à Administração Pública realizar ingerências na formação de preços da licitante: "Nas terceirizações realizadas no âmbito da Administração Pública veda-se a ingerência do órgão ou entidade contratante na formação dos preços da contratada, especialmente quando referirem-se à custos variáveis." (http://www.zenite.blog.br/vedacao-de-ingerencia-daadministracao-na-fixacao-de-valores-referentes-ao-valetransporte/#.VgP3SNJViko)

Deste feito, o que importa para a Administração é o valor global da proposta e não os valores unitários descritos nas planilhas, pois, a PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS é um instrumento importante para subsidiar a Administração com informações sobre a composição do preço a ser contratado, de modo a aferir sua exequibilidade, sendo peça fundamental para auxiliar no processo de repactuação, no reajustamento de preços e na análise do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos.

Portanto, conclui-se, diante da fundamentação supracitada, que por si só não sustenta a argumentação das Recorrentes, no que tange a planilha de custo e formação de preços apresentada pela empresa ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA, aduzindo que essa apresentou erros graves, haja vista que a empresa ao elaborar suas planilhas deveria ajustá-las refletindo a sua realidade e, consequentemente, essa autonomia torna-se de exclusiva responsabilidade da licitante de dimensionar e equacionar os componentes do preço ofertado, inclusive encargos trabalhistas, sociais e tributos incidentes, não podendo alegar posteriormente inexequibilidade de sua proposta.

Visando julgar de forma objetiva os presentes recursos e trazendo o teor das Convenções Coletivas vigentes (SP005797/2023, SP007938/2023 e SP001817/2023) que regem os serviços objeto da licitação, após análise sintética, não vislumbramos erros pontuais na Planilha de Custos e Formação de Preços. E, como já tratado anteriormente, ainda que houvessem erros, esses não ensejam a desclassificação da proposta mais vantajosa à Administração, conforme entendimento majoritário da jurisprudência pátria.

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) 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.

Senão vejamos:

"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."

Não é demais lembrar que a Administração não pagará diretamente pelos encargos trabalhistas indicados na planilha, pois são eles de responsabilidade da contratada. Não interessa para a contratante, por exemplo, se em determinado mês a contratada está tendo gastos adicionais porque muitos empregados estão em gozo de férias ou não. ***À contratante interessa que haja a prestação de serviços de acordo com o pactuado. Ou seja, a planilha de formação de custos de mão de obra constitui um útil ferramental para a análise do preço global ofertado, mas não constitui em indicativos de serviços unitários a serem pagos de acordo com a sua execução, como quando ocorre com os serviços indicados no projeto básico de uma obra pública, os quais são pagos de acordo com o fornecimento de cada item unitário****.*

Aliás, nem poderia ser diferente, pois a contratação prevê um pagamento fixo mensal e os valores dos encargos trabalhistas indicados estão sujeitos a variações que escapam ao controle das partes contratantes (v. g., aviso prévio indenizado, auxílio doença, faltas legais, licença maternidade/paternidade, faltas legais, etc.). ***Desta forma, os valores correspondentes aos encargos são meras estimativas apresentadas pela licitante, de forma que eventuais divergências entre o apresentado e o efetivamente ocorrido devem ser considerados como inerentes aos riscos do negócio, impactando positivamente ou negativamente sobre o lucro da contratada****.*

Releva ainda saber o procedimento a ser adotado quando a Administração constata que há evidente equívoco em um ou mais dos itens indicados pelas licitantes.

Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exequíveis e compatíveis com os de mercado.

Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o porcentual de zero por cento. Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta.

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advém da norma legal

(art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação.
Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha.
Da mesma forma, na linha do antes exposto, em sendo essa proposta a mais vantajosa economicamente para a Administração e ainda compatível com os preços de mercado, não vislumbro motivos para desclassificá-la.
(...)
Dessa forma, concluindo o raciocínio, entendo que eventuais falhas constantes das planilhas de custos unitários indicativos dos custos de formação de obra terceirizada devem ser adequadamente sopesadas de acordo com os objetivos instrumentais dessa planilha, de forma a não serem desclassificadas propostas mais vantajosas para a Administração e cujos preços atendam aos requisitos legais.
Destaco que, até mesmo em situações em que se verifica itens unitários com sobrepreço, em se constatando a razoabilidade do preço global não se fala em prejuízos para a Administração.
(...)"
(TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de setembro de 2009.BENJAMIN ZYMLER – Relator)

Ainda que houvesse pequenos erros perfeitamente sanáveis nas planilhas, esses, segundo doutrina majoritária e entendimento do TCU, como citado anteriormente, não seriam elementos capazes de desclassificação de proposta cujos preços atendam aos requisitos legais, e atendam também ao fim pretendido pela Administração.

No Relatório que acompanha a Decisão 577/2001 – Plenário do TCU, consta uma boa delineação da questão efetuada pela unidade técnica, sendo que aquela Corte de Contas acolheu os pareceres precedentes no sentido aqui defendido:

(...) "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: 1ª) 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 2ª) 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." (Rel. Min. Iram Saraiva)

Eis o que dispõe o Acórdão 4.621/2009 – Segunda Câmara, TCU:

"É bem verdade que o ilustre doutrinador demonstra entendimento aparentemente diverso ao aqui exposto. Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 13ª Ed., p. 631): "Não é incomum que o sujeito adote projeção incorreta relativamente à carga tributária ou quanto a outros encargos incidentes sobre a execução da prestação. Como decorrência, o sujeito atinge valor total inferior ao ofertado pelos demais licitantes....Rigorosamente essa é uma hipótese de desclassificação da proposta...Não cabe ao

sujeito afirmar, posteriormente, que aceitará atuar com margem de lucro mais reduzida (eis que uma parte daquilo que estava previsto como lucro será destinado ao custeio dos tributos).
Se essa solução fosse viável, o sujeito já a teria adotado anteriormente."
Vê-se, pois que o ilustre doutrinador centrou sua análise na possível inexequibilidade da proposta. Entretanto, em suas conclusões, à página 632 da mesma obra, ele acaba por defender exatamente a tese aqui defendida: "No entanto, essa questão deverá ser avaliada em termos relativos, segundo o critério acima indicado. Cabe verificar a dimensão do equívoco e a gravidade do risco a ser assumido pela Administração."
Dessa forma, concluindo o raciocínio, entendo que eventuais falhas constantes das planilhas de custos unitários indicativos dos custos de formação de obra terceirizada devem ser adequadamente sopesadas de acordo com os objetivos instrumentais dessa planilha, de forma a não serem desclassificadas propostas mais vantajosas para a Administração e cujos preços atendam aos requisitos legais*.*
(...)
Registro ainda que constou entendimento similar ao aqui defendido ao ser determinada a suspensão do pregão em comento mediante liminar concedida em mandado de segurança pela justiça de primeiro grau do Estado de Alagoas, a qual não foi, entretanto, confirmada em segunda instância:
*"**O formalismo exigido no edital está obstando a finalidade do certame licitatório, que é principalmente a busca pelo menor preço** ..." (fl. 97, anexo 3) III*
*Sob a ótica antes exposta, **não vislumbro que tenha sido plenamente correta a conduta dos gestores ao agirem com formalismo exacerbado**. Deixo, contudo, de propor a aplicação de sanções pelo fato de saber que a matéria ainda não está totalmente sedimentada, como aliás bem demonstra as o despacho do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas que permitiu a continuidade da licitação após ela ser suspensa pela medida liminar em mandado de segurança antes citada:*
"Ademais, não se verifica excesso de formalismo ao se exigir que os licitantes cumpram com as normas estabelecidas na convenção coletiva de trabalho ..., pois a agravante [Ceal] poderá sofrer com futuras ações trabalhistas..." (fl. 97, anexo 3)
Finalmente, tendo em conta as ocorrências aqui expostas, entendo pertinente a proposta de determinação para que a contratação em tela não seja objeto de prorrogação.
TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de setembro de 2009.BENJAMIN ZYMLER Relator" (Rel. Min. Benjamin Zymler)

Ressalta-se, que até mesmo em situações em que se verifica itens unitários com sobrepreço, em se constatando a razoabilidade do preço global não se fala em prejuízos para a Administração.

Neste sentido caminha o voto condutor do Acórdão 159/2003-Plenário/TCU:

(...)
"Há de se distinguir os graus de discrepância existentes entre os custos unitários ofertados pelos licitantes e os custos unitários cotados pela Administração. Em uma licitação onde o objeto é composto pela execução de vários serviços - como é o caso das adutoras do Alto Sertão e Sertaneja -, é evidente que alguns deles apresentarão preços unitários acima dos fixados pela Administração. O ponto, então, é saber a magnitude dessa diferença, e, ainda, os seus reflexos sobre a execução.
Nos casos em que a discrepância é razoável, normal, não há de se falar em desclassificação de propostas*. Não fosse assim, quer dizer, se qualquer sobre preço em custos unitários autorizasse a desclassificação das propostas, seria difícil para a Administração contratar obras de grande porte, formadas pela execução de numerosos serviços. É tendo por*

bases esses casos, os de discrepância razoável em custos unitários, que a Lei nº 8.666/93, por meio dos artigos que citei, não estabelece a obrigatoriedade de desclassificação em virtude de custos unitários. É neste contexto, inclusive, que o administrativista Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações, 8ª ed., pág. 403), ao comentar os artigos 43, inciso IV, e 48, diz o seguinte:
*"**É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta de cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registros de preços (e, mesmo, tabelamento de preços)**."*
(Min. Rel. Benjamin Zymler)

Razão pela qual são IMPROCEDENTES as razões das Recorrentes.

DA CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto, considerando que a pretensão das recorrentes não encontra guarida nas normas legais e, por entender que os requisitos e princípios que permeiam os atos da Administração Pública foram devidamente observados, a Comissão de Licitação julga IMPROCEDENTES os recursos interpostos.

Posta assim a questão, mantenho a decisão de classificação em primeiro lugar da empresa ITAPRESS LOGISTICA AMBIENTAL LTDA.

Registre-se e encaminhe-se a autoridade superior competente.

Jahu, 18 de outubro de 2023

ROSEMARY APARECIDA VALENTIM
Presidente

BRUNO BOARETTI NOGUEIRA
Membro

ADRIEL FELIPE P DOS SANTOS
Membro

OTAVIO NASCIMENTO G FIGUEIRA
Membro