



Prefeitura de Joinville

JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 0017144176/2023 - SAP.LCT

Joinville, 31 de maio de 2023.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO.

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 011/2022.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO AUTOMÁTICA DE TRÂNSITO E MONITORAMENTO ESTATÍSTICO, CONTEMPLANDO: A DISPONIBILIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS, A IMPLANTAÇÃO, A OPERAÇÃO, A MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS MESMOS, INCLUINDO LICENÇAS DE SOFTWARES E SUPORTE TÉCNICO.

RECORRENTE: FOCALLE – ENGENHARIA VIÁRIA LTDA.

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **FOCALLE – ENGENHARIA VIÁRIA LTDA**, contra a decisão que declarou a empresa **ELISEU KOPP & CIA LTDA**, vencedora do presente Certame, conforme julgamento realizado em 19 de maio de 2023.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do artigo 44 do Decreto n.º 10.024/2019, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite dos recursos administrativos interpostos, conforme comprova os documentos acostados ao processo licitatório supracitado, documento SEI nº 0017006341.

Conforme verificado nos autos, o recurso da empresa **FOCALLE – ENGENHARIA VIÁRIA LTDA** é tempestivo, posto que o prazo iniciou-se no dia 22 de maio de 2023, com a devida manifestação do interesse em apresentar recurso na sessão ocorrida em 19 de maio de 2023, juntando suas razões recursais na plataforma do Comprasnet, documento SEI nº 0017070167, portanto, dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica.

III – DA SÍNTESE DOS FATOS

Aos 05 de janeiro de 2023, foi deflagrado o processo licitatório nº 011/2022, junto ao Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, UASG 453230, na modalidade de

Pregão Eletrônico, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito e monitoramento estatístico, contemplando: a disponibilização dos equipamentos, a implantação, a operação, a manutenção preventiva e corretiva dos mesmos, incluindo licenças de softwares e suporte técnico, cujo critério de julgamento é o menor preço global.

A abertura das propostas e a fase de lances, ocorreu em sessão pública eletrônica, realizada no portal supra, no dia 06 de março de 2023. Ao final da disputa, o Pregoeiro, Sr. Rodemar Arquiles Comelli, procedeu a análise das propostas de preços e documentos de habilitação da empresa arrematante, encaminhados ao processo licitatório nos termos do subitem 6.1 do Edital.

Após a análise da proposta comercial e dos documentos de habilitação das participantes, de acordo com Parágrafo único do Art. 17 do Decreto Federal nº 10.024, de 13 de julho de 2019, o Pregoeiro solicitou manifestação técnica, para verificação da conformidade da proposta e dos documentos técnicos apresentados no Certame, a fim de subsidiar sua decisão, por meio do Memorando SEI nº 0016130223/2023 - SAP.LCT. Por meio do Memorando SEI nº 0016145636/2023 - DETRANS.UNO, a área técnica emitiu o parecer favorável, uma vez que, a empresa atendeu às exigências do Edital, manifestando a conformidade da participante ao Instrumento Convocatório.

Entretanto, tendo em vista à Petição da Recorrente, conforme documento SEI nº 0016241679, o Pregoeiro realizou diligência junto ao IMETRO/SC, nos termos do Ofício SEI nº 0016247999/2023 - SAP.LCT, e à Recorrida, nos termos do Ofício SEI nº 0016265396/2023 - SAP.LCT, com a finalidade de esclarecer os fatos apontados.

Mediante às respostas apresentadas, o Ofício nº 6/2023/IMETRO/GEMET, documento SEI nº 0016261264 e, o Ofício nº 003/2023 - LIC, da Recorrida, documento SEI nº 0016305688, o Pregoeiro solicitou a adequação da proposta comercial (SEI nº 0016415780) e, solicitou nova análise da área técnica, por meio do Memorando SEI nº 0016432210/2023 - SAP.LCT. Por meio do Memorando SEI nº 0016449326/2023 - DETRANS.UNO, a área técnica emitiu o parecer favorável, uma vez que, a empresa atendeu às exigências do Edital, manifestando a conformidade da participante ao Instrumento Convocatório, como inicialmente analisado.

Assim, após análise da proposta de preços e dos documentos de habilitação da arrematante, a empresa **ELISEU KOPP & CIA LTDA** foi declarada classificada e habilitada e, foi convocada para a realização da Avaliação do Teste de Escala Real, conforme registrado nos Memorandos SEI nº 0016453140, 0016653158/2023 - SAP.LCT, tendo sido aprovada, conforme registrado no Memorando SEI nº 0016978412/2023 - DETRANS.UNO e no Relatório de Avaliação do Teste de Escala Real SEI nº 0016978397.

Por fim, após análise da proposta de preços, dos documentos de habilitação e da Avaliação do Teste de Escala Real, a empresa **ELISEU KOPP & CIA LTDA** foi declarada vencedora do Certame, na data de 19 de maio de 2023, pela Pregoeira Sra. Ana Luiza Baumer.

Contudo, dentro do prazo estabelecido no Edital, a Recorrente manifestou intenção de recorrer da decisão do Pregoeiro, em campo próprio do Comprasnet (documento SEI nº 0017006789), alegando, em síntese, que "não houve cumprimento dos requisitos de situação financeira (10.6, i), bem como de qualificação técnica (10.6, j, k, k.1, e l) e apresentação adequada da planilha orçamentária (8.4.4, "a", "b" e "b.1", 8.5, 8.6 e 8.7)", conforme registrado na Ata de Julgamento (documento SEI nº 0017006341 - página 13), apresentando tempestivamente suas razões de recurso.

O prazo para contrarrazões iniciou-se em 25 de maio de 2023, sendo que a empresa **ELISEU KOPP & CIA LTDA**, apresentou tempestivamente suas contrarrazões ao recurso apresentado pela Recorrente (documento SEI nº 0017117769).

IV – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

Em síntese, a Recorrente insurge-se contra o ato que declarou a Recorrida vencedora

do presente Certame, interpretando inadequadamente o Edital, a Lei de Licitações, os ensinamentos doutrinários e os julgados das Cortes.

Neste sentido, sustenta que há vício insanável na proposta da Recorrida, quanto ao valor apresentado na Planilha Orçamentária Analítica, mais especificamente em relação ao item "Aferições – aferições (Inmetro – anual)" tendo em vista que o valor cobrado pelo IMETRO/SC estava abaixo do definido em norma regulatória e, discorda da diligência realizada para adequação, alegando que o Pregoeiro agiu com ilegalmente, por supostamente decidir contra o Edital e a Lei, deixando de analisar a proposta da Recorrente que supostamente apresentou planilha detalhada com custo menor.

Continua alegando que, a Recorrida não se limitou a alterar o custo unitário das aferições (alegando determinação do Pregoeiro), mas alterou também a taxa do seu BDI (de 27,4446% para 25,2877%), extrapolando a mera correção de erro material e, considera que houve 'jogo de planilha' ao adequar a proposta comercial, por estar diferente daquela inicialmente apresentada e, assim, supõe que, com a nova proposta, a Recorrida "manteve-se, indevidamente, na primeira posição do certame".

Argumenta ainda que, caso a Recorrida mantivesse o valor do BDI inicialmente apresentado, o seu preço final ficaria maior do que o valor ofertado pela Recorrente, alegando que o BDI original é vinculante à sua proposta e que portanto, ela, a Recorrente, estaria com o menor valor proposto.

Também, considera que o valor unitário deva prevalecer sobre o valor total, apontando para o subitem 8.6 do Edital e que, a mudança do BDI é ilegal, alegando que o subitem 8.4.4, alínea "a" do Edital, estabelece que a planilha deve ser "encaminhada com respectivo BDI" e que, o subitem 8.7 veda a apresentação de propostas alternativas.

No que tange ao assunto, alega que após encerrada a fase de lances, o Pregoeiro "não estava autorizado a aceitar planilha detalhada que alterasse BDI e preço final" e que a Recorrida "alterou preços unitários e BDI, e, por consequência, o preço global, quando já encerrada a fase de lances, operando verdadeiro jogo de planilha".

Ademais, alega que a Recorrida violou o Edital e o Art. 25 do Decreto 5.450, "pois apresentou novo lance, nova proposta, quando já superada essa fase", apontando para a doutrina do ilustre Marçal Justen Filho:

E se o licitante, dentro dos prazos previstos, não encaminhar a planilha com valores readequados? Isso equivale ao descumprimento de requisito de admissibilidade do lance, acarretando a desclassificação. Portanto, o lance de menor valor seria reputado como juridicamente inadmissível, passando-se a condição de vencedor para o imediatamente subsequente. Idêntica solução dar-se-ia quando o conteúdo da planilha readequada infringisse regras editalícias ou apresentasse defeitos insuperáveis. (Marçal Justen Filho. Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. 5ª Ed. Dialética: SP, 2009. 370 pp.) (grifado)

Na sequência, alega que "não se trata de defeito superável, pois a correção do BDI exigiria retorno à fase do procedimento licitatório já encerrado" e que "jamais deveria ser permitido que se alterasse o BDI ou que se alterasse outros itens da planilha, pois a fase de lances já estava encerrada. Ao se permitir a alteração, configurou-se o jogo de planilha e a mudança de proposta, fatos que (...) não permite alterações de preços quando encerrada a fase de lances". Alegando assim, que houve ilegalidade.

Alega também que, a Recorrente "apresentou proposta com custo e BDI (considerando o original) menor" que a Recorrida, e que, "a diferença está no modo de se calcular o preço final. Enquanto a Kopp encontrou o preço final somando o “custo” ao “BDI multiplicado pelo custo”, a Focalle encontrou seu preço final dividindo o “custo” pelo “resultado de 1 subtraído o BDI”."

Neste sentido, alega que "independentemente do entendimento que prevaleça sobre o cálculo de BDI, a proposta da Focalle é menor" e que "o direito da Focalle foi violado".

Conclui alegando que, quando se adota a mesma metodologia para cálculo do preço final com aplicação do BDI, a Recorrida apresentou uma proposta maior que a Recorrente.

Ao final, requer que o presente recurso seja submetido à Autoridade Superior para conhecimento e provimento, com: (a) a determinação de que a planilha da Recorrida seja adequada unicamente quanto à taxa de aferição, mantendo-se o valor inicial do BDI, e com o consequente aumento do preço global ou (b) com o reconhecimento de que a Recorrida não atendeu os requisitos para apresentação da planilha ajustada, devendo-se proceder à convocação da segunda colocada ou (c) conceder oportunidade para que a Recorrente reapresente sua planilha com fundamento no art. 47 do Decreto 10.240/2019, pois apresentou custo e BDI menores desde a primeira sessão; em todas as hipóteses reconhecendo-se a Recorrente como aquela que ofertou o menor preço.

V – DAS CONTRARRAZÕES

A Recorrida defende em suas contrarrazões, que o recurso apresentado pela Recorrente não merece prosperar, pois considera a interposição descabida e totalmente infundada, tendenciosa, pressupondo inclusive despreparo, intenção maldosa, com o fim de ludibriar o Pregoeiro, afirmando que a Recorrente agiu de má-fé, violando o ordenamento jurídico e os princípios basilares do Direito, ao tentar induzir erroneamente o pensamento do Pregoeiro e tumultuando o processo licitatório com petições em momentos inoportunos, com o fim de confundir e protelar o Certame em comento.

A Recorrida defende em suas contrarrazões, que as argumentações tecidas pela Recorrente em nada se assemelham ao caso em comento.

Defende que não houve “proposta alternativa”, uma vez que, é perfeitamente possível absorver, da sua margem de lucro, algumas despesas, com base em sua estratégia de negócio, como por exemplo, as taxas de verificações metrológicas do INMETRO.

Nestes termos, defende que, com "a alteração da taxa do IMETRO/SC, houve a necessidade de rearranjo na composição do BDI, haja vista que a absorção dos custos ocorreu em parcelas integrantes da composição dos custos indiretos da empresa."

Com a alteração, houve "a necessidade de tornar o valor integral de aferição em um custo direto na planilha, e não indireto no BDI".

Além disso, face a arguição de suposto “jogo de planilhas”, apresenta a sua definição:

“De modo geral, o “jogo de planilha” caracteriza-se pela atribuição de diminutos preços unitários a serviços que de antemão **a empresa sabe que não serão executados ou que terão os quantitativos diminuídos** e de elevados preços a serviços que terão os seus quantitativos aumentados por meio de alterações contratuais sob o pretexto do atendimento do interesse público” (CAMPITELI, Marcus Vinicius, 2006)¹ (grifo da Recorrida).

Nesta senda, apresenta também o entendimento tecido pelo Tribunal de Contas da União:

“É imprescindível a verificação da existência de subpreços ou sobrepreços, de modo a evitar possíveis distorções dos preços unitários ofertados. Essa atuação poderá evitar, na apresentação de necessários acréscimos contratuais, especialmente em obras e serviços, o chamado “jogo de planilha”, que invariavelmente leva a possíveis aditamentos ao contrato e superfaturamento do objeto contratado.

Ocorre jogo de planilha, em princípio, **pela cotação de altos preços para itens que o licitante sabe que serão alterados para mais**, isto é, acrescidos nos quantitativos, e de **baixos preços para aqueles que não serão executados ou reduzidos.** Esse procedimento tem origem principalmente em projeto básico falho e insuficiente” (grifo da Recorrida).

Nestes sentido, afirma que "não há qualquer superfaturamento configurado no contrato, bem como qualquer intenção ou possibilidade de alterações futuras esperadas na presente contratação".

Neste contexto, defende que a composição do BDI que é exclusiva de cada empresa, sendo, "elaborada de forma específica para cada contrato, conforme o tipo de negócio, local do projeto e suas especificidades".

Aponta inclusive para os percentuais de BDI da Recorrente nos processos licitatórios dos Municípios de Ituporanga/SC, com 32,21% e Joinville/SC com 27,40%.

Defende que a regra do Tribunal de Contas da União é pela correção da planilha apresentada durante o Certame, desde que, não haja aumento do valor total já registrado, que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes. Afirmando que este fato não ocorreu no caso em comento.

Ainda, defende a ação do Pregoeiro ao realizar diligência em atendimento às regras do Edital, à Lei e aos entendimentos doutrinários.

Quanto a utilização dos cálculos matemáticos para se calcular o preço final, defende que utilizou a fórmula de BDI recomendada pelo Tribunal de Contas da União e de forma detalhada apresentou as diferenças destes cálculos entre os valores dela (Recorrida) e da Recorrente, e:

Observa-se que, apesar da diferença numérica entre os percentuais obtidos, ambas as metodologias, se aplicadas corretamente, resultarão na mesma situação fática. Então, o fato é que a Recorrente tenta deturpar as métricas apresentadas para criar uma lógica fictícia e se beneficiar irregularmente disso (...). (grafado)

O que ocorre na prática é que a empresa Focalle pretende utilizar o seu BDI_{PV} aplicado sobre o custo direto, o que não faz sentido de um ponto de vista técnico, haja vista que o percentual é calculado relativo a uma grandeza, e não pode ser utilizado em outra base de cálculo (BDI_{CD}) sem a respectiva equação de transferência.

Ao final, requer que sejam consideradas improcedentes as razões imotivadas do recurso apresentado e, que haja o prosseguimento do Certame com a adjudicação do objeto à empresa ELISEU KOPP & CIA. LTDA., bem como, pela sua homologação.

VI - DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre esclarecer que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório, estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da isonomia e da vinculação ao Edital, sob o qual a lei 8.666/93 dispõe:

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.** (grifado)

A respeito do regramento do edital, Marçal Justen Filho ^[1], leciona:

O edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade dos últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a administração frustra a própria razão de ser da licitação. Viola princípios norteadores da atividade administrativa.

Com relação ao procedimento formal adotado pelo Pregoeiro, é conclusivo Hely Lopes Meirelles ^[2]:

Procedimento formal significa que **a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Não só a lei, mas o regulamento, as instruções complementares e o edital pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração e os licitantes a todas as exigências,** desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento. (grifado)

Quanto ao mérito, em análise aos pontos discorridos na peça recursal, de acordo com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentam a decisão final.

VI.I - DO SANEAMENTO DA PROPOSTA E DAS DILIGÊNCIAS

Inicialmente, a Recorrente insurge-se contra a classificação da empresa Eliseu Kopp & Cia Ltda, pelo fato de que à Recorrida foi oportunizada, por meio de diligência, a adequação da proposta de preços, em relação aos itens “Aferições – aferições (Inmetro – anual)”, tendo em vista que o valor cobrado pelo IMETRO/SC estava abaixo do definido em norma regulatória. Nestes sentido, a Recorrida ao corrigir os valores daqueles itens, reduziu também a taxa do seu BDI (de 27,4446% para 25,2877%) mantendo o valor GLOBAL dentro do valor máximo ofertado nos lances.

A Recorrente alega irregularidades, pois segundo ela o valor unitário deve prevalecer sobre o valor total, que o Edital veda a apresentação de propostas alternativas, que o BDI original é vinculante, que houve alteração de preços após encerrada a fase de lances e, que a correção do BDI exigiria retorno à fase do procedimento licitatório. Isto posto, passo a me manifestar.

Nesse sentido, vejamos o disposto no Edital:

7 - DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA NO SISTEMA ELETRÔNICO

7.1 – Ao enviar sua proposta pelo sistema eletrônico o proponente deverá necessariamente postar apenas o **VALOR GLOBAL** licitado.

(...)

7.8 - Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do serviço. (grifado)

8 - DA FORMA DE ENVIO DA PROPOSTA DE PREÇOS ATUALIZADA

(...)

8.4 - A proposta deverá ser apresentada de acordo com o modelo constante do **Anexo II** deste Edital e deverá conter, sob pena de desclassificação:

8.4.1 - a identificação/descrição do objeto ofertado, de forma a permitir que o Pregoeiro possa facilmente constatar que as especificações no presente Pregão foram ou não atendidas, observadas as especificações constantes nos Anexos do presente Edital;

8.4.2 - o preço unitário e preço total cotados em reais, com no máximo 02 (dois) algarismos decimais após a vírgula;

(...)

8.4.2.2 - o valor total de cada item indicado na proposta deverá ser o produto da multiplicação do preço unitário pela respectiva quantidade.

(...)

8.4.4 - Planilha Orçamentária contendo:

a) Orçamento detalhado (Planilha Orçamentária Sintética): com indicação do respectivo custo unitário, **percentual de**

BDI para o item, preço unitário (**custo unitário acrescido do BDI**) e o preço total do item. (grifado)

b) Composição de custos: devendo constar a composição de **todos** os custos unitários indicados no orçamento detalhado (planilha orçamentária sintética), calculados levando-se em conta **todos** os materiais, mão de obra e encargos necessários à sua execução.

b.1) Inclusive nos casos em que são utilizadas composições extraídas de tabelas de referência.

(...)

8.6 - Havendo divergência entre o valor unitário e total, prevalecerá o valor unitário.

8.7 - Serão **desconsideradas** as propostas que apresentarem alternativas de preços ou qualquer outra condição não prevista neste Edital. (grifado)

11 - DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E HABILITAÇÃO

11.1 - O Pregoeiro efetuará o julgamento das propostas pelo critério de **MENOR PREÇO GLOBAL**.

(...)

11.3 - **Encerrada a etapa de lances**, o Pregoeiro encaminhará, pelo sistema eletrônico, **contraproposta diretamente ao proponente que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta**. (grifado)

(...)

11.5 - O Pregoeiro **irá decidir sobre a aceitação da proposta, observados prazos para fornecimento, especificações técnicas e demais condições definidas neste Edital**, e verificará a habilitação do proponente. (grifado)

(...)

11.9 - Serão desclassificadas as propostas:

a) que não atenderem às especificações/descrição do objeto desta licitação;

b) que forem omissas ou se apresentarem incompletas ou não informarem as características do bem cotado, impedindo sua identificação com o item licitado;

c) que conflitem com a legislação em vigor;

d) que deixarem de atender aos requisitos estabelecidos nos itens 6, 7 ou 8 deste Edital;

e) **com valores unitários ou globais superiores ao limite estabelecido** ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrado sua viabilidade através de documentação que comprove que os **custos dos insumos são coerentes com os de mercado** e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do

contrato. (grifado)

11.10 - Havendo divergência entre o valor unitário e total, prevalecerá o valor unitário.

11.11 - Serão desconsideradas as propostas que apresentarem alternativas de preços ou qualquer outra condição não prevista neste Edital.

Na hipótese de discordância desses e outros termos, devidamente previstos no Instrumento Convocatório, deveria a Recorrente tê-los impugnados, o que não o fez, decaindo portanto, do direito.

Primeiramente, conforme previsto no preâmbulo e subitens 7.1 e 11.1 do Edital, destaca-se que o presente Certame é do tipo **MENOR PREÇO**, cujo critério de julgamento é o **GLOBAL**.

Cabe esclarecer que, o **subitem 8.4.2.2** do Edital trata dos valores constantes da **Proposta Comercial Atualizada**, cujo **VALOR GLOBAL MÁXIMO** deve estar **dentro do que foi ofertado nos lances**; já o **subitem 8.4.4** trata especificamente da **Planilha Orçamentária** a qual deve conter o preço do custo unitário **acrescido da taxa do respectivo BDI indicado exclusivamente pela proponente**.

Vale o registro de que o Edital não informa qualquer fórmula para cálculo e análise de BDI.

Destaca-se o subitem 7.8, cuja proposta **deve incluir todos os custos (...) e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do serviço** e, o subitem 11.5, no qual o Pregoeiro irá decidir sobre a aceitação da proposta, observando **as especificações técnicas e demais condições definidas neste Edital**.

Já quanto aos subitens 8.6 e 11.10, cabe esclarecer que, as divergência entre o valor unitário e total aqui previstas, são aquelas observadas nos casos em que há dízimas periódicas nos valores unitário (entre outros possíveis casos), cujos valores totais acabam restando divergentes, pelas quais a proponente precisa observar na atualização de sua proposta.

Assim, nos casos em que for apresentado alguma inconsistência, o Pregoeiro poderá solicitar os ajustes necessários para adequação da proposta, conforme previsto em outras cláusulas, doutrinas, jurisprudências, etc, que será visto no decorrer do julgamento. Até porque os valores unitários divergentes afetam o lançamento dessas informações no G-Obras e no Sistema interno utilizado pela Prefeitura para fins contábeis.

E, quanto aos subitens 8.7 e 11.11, convém destacar que não houve a suposta alternativa de preços que viessem a macular a proposta da Recorrida, pela qual devesse ser desclassificada, como a Recorrente faz crer.

Registra-se que **a proposta da Recorrente não está sob análise**, portanto, não cabe a alegação de que sua proposta está com menor valor, até porque, esta Licitação é do tipo menor preço GLOBAL e as negociações (previsto no subitem 11.3 do Edital - contraproposta), análise de proposta e habilitação, devem ser realizada com a empresa arrematante, ou seja, com aquela que ofertou o menor preço GLOBAL nos lances.

Portanto, não cabem as alegações pretendidas pela Recorrente.

Preliminarmente, devemos contextualizar que a empresa Recorrida, após a fase de lances, foi inicialmente convocada para apresentação da proposta atualizada, documento SEI nº 0016109633.

Assim, de acordo com o Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial: (...)

Parágrafo único. O pregoeiro poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

E, com o intuito de verificar o atendimento às condições exigidas pelo Edital, o Pregoeiro encaminhou a proposta de preços atualizada para análise técnica, conforme Memorando SEI nº 0016130223/2023 - SAP.LCT. A análise foi respondida, através do Memorando SEI nº 0016145636/2023 - DETRANS.UNO, pelo qual, emitiu-se parecer favorável, uma vez que, a empresa atendeu às exigências do Edital (subitens 8.4.4 e 10.6 alíneas "j", "k" e "k.1").

No desdobramento do Certame, devido a Petição da Recorrente, conforme documento SEI nº 0016241679, o Pregoeiro realizou diligência junto ao IMETRO/SC, nos termos do Ofício SEI nº 0016247999/2023 - SAP.LCT, e à Recorrida, nos termos do Ofício SEI nº 0016265396/2023 - SAP.LCT, com a finalidade de esclarecer os fatos apontados.

Mediante às respostas apresentadas, o Ofício nº 6/2023/IMETRO/GEMET, documento SEI nº 0016261264 e, o Ofício nº 003/2023 – LIC, da Recorrida, documento SEI nº 0016305688, o Pregoeiro solicitou a adequação da proposta comercial (SEI nº 0016415780) e, solicitou nova análise da área técnica, por meio do Memorando SEI nº 0016432210/2023 - SAP.LCT. Por meio do Memorando SEI nº 0016449326/2023 - DETRANS.UNO, a área técnica emitiu o parecer favorável, uma vez que, a empresa atendeu às exigências do Edital, manifestando a conformidade da participante ao Instrumento Convocatório, como inicialmente analisado.

Assim, no que tange à diligência supracitada, nos termos do §3º do Art. 43 da Lei de Licitações 8.666/93 e subitem 21.3 do Edital, aos 17 de março de 2023, o Pregoeiro encaminhou o Ofício SEI nº 0016247999/2023 - SAP.LCT, questionando o IMETRO/SC nos seguintes pontos:

1. Será de competência do Imetro/SC, conforme Portaria Inmetro nº 158, de 31 de março de 2022, a aferição de medidores de velocidade, do tipo fixo, a serem instalados no município de Joinville?
2. Qual a base legal utilizada para a cobrança da aferição de medidores de velocidade do tipo fixo?
3. A cobrança para aferição de medidores de velocidade, do tipo fixo, é realizada por equipamento ou por cada faixa de trânsito monitorada?
4. A cobrança para aferição de medidores de velocidade, do tipo fixo, pode ser feita por valor proporcional ao tempo de utilização, ou somente pelo valor fixado para a avaliação da conformidade?
5. Qual o valor da aferição de medidores de velocidade, do tipo fixo, para o período de 12 meses?

Na mesma data, a Gerente de Metrologia Legal do IMETRO/SC, a Sra. Marilândia dos Santos, respondeu, de acordo com o Ofício nº 6/2023/IMETRO/GEMET, documento SEI nº 0016261264, da seguinte forma:

"1 – A realização das verificações iniciais e subsequentes é de competência do Inmetro, delegadas ao IMETRO/SC por meio de convênio, conforme prevê a Lei 9.933 de 1999. No entanto, algumas empresas fabricantes de medidores de velocidade do tipo fixo são autorizadas, por meio de

portarias Inmetro, a emitirem declaração de conformidade em substituição à verificação inicial (primeira verificação). Após a verificação inicial, realizada pelo Imetro/SC, ou declaração de conformidade, emitida pelo fabricante, são realizadas as verificações subseqüentes (periódicas e após reparo) somente pelo Imetro/SC no âmbito do Estado de Santa Catarina.

2 – A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 44, DE 27 DE JANEIRO DE 2017, que atualiza, em seu artigo 2º, monetariamente, as taxas previstas no artigo 11 (Taxa de Serviços Metrológicos) da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, é base Legal utilizada pelas cobranças.

3 – A cobrança das taxas metrológicas é por faixa de trânsito e é realizada através de Guia de Recolhimento da União antecipada, emitida para o fabricante (em casos de verificação Inicial ou Declaração de Conformidade) ou para o detentor do instrumento (no caso de verificação subseqüente).

4 – A legislação não prevê a cobrança proporcional ao tempo de utilização do instrumento de medição. Portanto, os valores são cobrados conforme Anexo II da Portaria Interministerial nº44 de 2017.

5 – Para cada faixa de trânsito verificada, é cobrado o valor de R\$ 542,72, conforme código 236, do Anexo II, da Portaria Interministerial nº44 de 2017, sendo o medidor de velocidade aprovado ou reprovado. Caso o medidor de velocidade seja aprovado, será emitido o Certificado de Verificação com validade de 12 meses a contar da data da verificação. O certificado de verificação perderá efeito antecipadamente nos casos em que houver a necessidade de rompimento do plano de selagem principal do equipamento para fins de manutenção/reparo, que poderá ser realizada somente por Empresas Autorizadas pelo Inmetro. Nos casos em que houver a necessidade de rompimento do plano de selagem principal, o medidor de velocidade somente poderá voltar à operação após verificação metrológica subseqüente (após reparo) realizada pelo Imetro/SC, conforme item 6.4.2 do Regulamento Técnico Metrológico aprovado pela Portaria Inmetro nº158 de 2022, o que demandará nova cobrança de taxa metrológica para cada faixa monitorada pelo instrumento e emissão de novo Certificado com validade de 12 meses caso o instrumento seja aprovado, conforme item 6.4.2.2 do mesmo Regulamento Técnico."

Ainda, nos termos do §3º do Art. 43 da Lei de Licitações 8.666/93 e subitem 21.3 do Edital, aos 20 de março de 2023, o Pregoeiro encaminhou o Ofício SEI nº 0016265396/2023 - SAP.LCT, questionando à Recorrida:

1. A empresa Eliseu Kopp & Cia. Ltda ofertou, em sua proposta adequada, equipamento de fabricação própria. Dessa forma, questionamos, a primeira aferição dos

equipamentos instalados será feita pelo Imetro/SC ou será emitida declaração de conformidade?

2. Considerando que, conforme o Imetro/SC, o valor da aferição de medidores de velocidade, do tipo fixo, para cada faixa de trânsito verificada, para o período de 12 meses, é de R\$ 542,72. Questionamos: Qual o motivo de ter sido apresentado valores divergentes, na Planilha Orçamentária Analítica, para os itens "Aferições (Imetro - anual)"?

A Recorrida respondeu, de acordo com o Ofício nº 003/2023 – LIC, documento SEI nº 0016305688, da seguinte forma:

"1. Ao que tange ao questionamento acerca da verificação inicial dos equipamentos, destaca-se:

1.1. Em análise aos ditames do Art. 3º, §1º da Portaria nº 295, de 8 de julho de 2021, publicada pelo INMETRO 1, compreende-se que, caberá ao INMETRO autorizar que a verificação inicial dos equipamentos seja realizada por terceiro, com base no caput do dispositivo legal citado.

1.2. Desta forma, a decisão pela realização de aferição inicial pelo INMETRO, ou por meio de Declaração de Conformidade, depende da autorização deste.

1.3. Ainda, cabe destacar que esta empresa possui todas as condições necessárias para realizar a Declaração de Conformidade, caso esta seja devidamente autorizada pelo INMETRO.

1.4. Assim, imperioso destacar que, independentemente da forma em que for realizada a primeira aferição dos equipamentos, pelo INMETRO/SC ou através de declaração de conformidade, é exigido o pagamento de taxa no valor de R\$ 542,72, a qual será quitada por esta empresa, inclusive, com possibilidade de posterior apresentação das comprovações ao ente público.

2. Considerando o questionamento sobre o valor de aferição dos equipamentos, previsto na planilha analítica apresentada por esta empresa, demonstra-se:

2.1. Pela própria natureza do procedimento licitatório, onde há disputas de preços em benefício ao ente público para arrematar o contrato, ofertando-se descontos ao Pregão Eletrônico nº 011/2022, dentre as métricas adotadas por esta empresa, destaca-se a absorção de algumas despesas oriundas da contratação.

2.2. Esta absorção se dá, normalmente, em itens de valores pré-estabelecidos no mercado, como por exemplo, as taxas de verificações metrológicas do INMETRO, de forma a permitir a perfeita mensuração do referido desconto.

2.3. Assim, se trabalha de forma objetiva na busca por prestar o melhor serviço, em melhores condições para a Administração Pública, sem prejuízo ao serviço a ser prestado.

2.4. Desta forma, não há qualquer prejuízo ao órgão público, visto que **tais absorções se darão na margem de lucro da empresa** e, que, as aferições do INMETRO poderão ser devidamente fiscalizadas pelo ente público, quando da entrega das certificações de verificação. (grifado)

2.5. Tal fato, não afeta o contrato, dada a insignificância do valor, por seu caráter ínfimo, já que representa percentual aproximado de 0,7% (zero vírgula sete por cento) do valor total da contratação.

Assim, na qualidade de detentora da melhor oferta, ratifica o valor do lance de R\$ 25.407.170,13 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e sete mil, cento e setenta reais e treze centavos), **declarando que este valor é suficiente para a perfeita execução do objeto.**" (grifado)

Face às justificativas apresentadas, o Pregoeiro solicitou a adequação da proposta comercial, conforme documento SEI nº 0016415780, sendo esta aprovada pela área técnica por meio do Memorando SEI nº 0016449326/2023 - DETRANS.UNO.

Assim, após análise da proposta de preços e dos documentos de habilitação da arrematante, a empresa **ELISEU KOPP & CIA LTDA** foi declarada classificada e habilitada e, foi convocada para a realização da Avaliação do Teste de Escala Real, conforme registrado nos Memorandos SEI nº 0016453140, 0016653158/2023 - SAP.LCT, tendo sido aprovada, conforme registrado no Memorando SEI nº 0016978412/2023 - DETRANS.UNO e o Relatório de Avaliação do Teste de Escala Real SEI nº 0016978397.

Por fim, após análise da proposta de preços, dos documentos de habilitação e da Avaliação do Teste de Escala Real, a empresa **ELISEU KOPP & CIA LTDA** foi declarada vencedora do Certame.

Fundamenta-se abaixo o que já foi pacificado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, quanto à falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, que não devem levar necessariamente à desclassificação, pois segundo esse entendimento, cabe ao Pregoeiro promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do Certame, em atendimento ao art. 43, §3º da Lei 8.666/1993:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

§3º. É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

E, nesse mesmo sentido, o Edital prevê no subitem 21.3 que:

21.3 - É facultado ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase desta licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo. (grifado)

Nesse contexto, é o entendimento do Mestre Marçal [3], acerca da realização de diligência:

"A realização da diligência não é uma simples "faculdade" da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização." (grifado)

Assim, afirma-se que a Administração deve agir conforme o que orienta a Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993 e a doutrina jurídica.

É o sentido que se extrai do Acórdão 2521/2003-TCU-Plenário, in verbis:

"atente para o disposto no art. 43, §3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei". (grifado)

Bem como, previsto no Edital, que:

11.14 - No julgamento das propostas e na fase de habilitação o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas e dos documentos e a sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de classificação e habilitação. (grifado)

Nesse sentido, vale transcrever os comentários de Marçal Justen Filho [4], atentando-se também para o fato de atendimento quanto a proposta mais vantajosa para a Administração:

"Não se pretende negar que a isonomia é valor essencial, norteador da licitação. Mas é necessário, assegurando tratamento idêntico e equivalente a todos os licitantes, **possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa. Não é cabível excluir propostas vantajosas ou potencialmente satisfatórias apenas por apresentarem defeitos irrelevantes** ou porque o "princípio da isonomia" imporia tratamento de extremo rigor. A isonomia não obriga adoção de formalismo irracional. Atende-se ao princípio da isonomia quando se assegura que todos os licitantes poderão ser beneficiados por idêntico tratamento menos severo. **Aplicando-se o princípio da proporcionalidade,**

poderia cogitar-se até mesmo de correção de defeitos secundários nas propostas dos licitantes. (grifado)

Corroborando com esse entendimento, o Acórdão TCU nº 1.795/2015-Plenário, bem como, contra o formalismo exagerado:

“É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, **quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante** e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame” (Acórdão TCU nº 1.795/2015-Plenário). (grifado)

Nestes termos, pelo simples fato de a Recorrida ter registrado em sua proposta comercial valores menores em relação ao item “Aferições – aferições (Inmetro – anual)”, o Pregoeiro pode e deve diligenciar a fim de complementar a proposta ou para esclarecer os fatos.

Portanto, em respeito aos princípios da eficiência, da celeridade, da supremacia ao interesse público, bem como, ao princípio da economicidade, resta evidente o cumprimento da Recorrida quanto ao atendimento às exigências do Edital no que se refere ao atendimento do produto ofertado em sua Proposta Comercial.

Vale ressaltar também que o objetivo do processo licitatório é a busca da proposta mais vantajosa pela Administração, bem como a aplicação do princípio da vinculação ao Instrumento Convocatório ponderado com o formalismo moderado.

Seguindo os princípios que norteiam a licitação, agir com razoabilidade e proporcionalidade significa que a Administração Pública deve ter sempre em vista, de um lado, atender ao interesse público e, de outro, à finalidade específica. Na definição de Seabra Fagundes, “a finalidade é o resultado prático que se procura alcançar” com o emprego da lei e procedimentos adequados, ou seja, o desencadear de um procedimento licitatório deve sempre culminar em fins específicos e determinados (como a aquisição de produtos ou serviços com o menor custo, dentro de padrões aceitáveis de qualidade), evitando, sempre que possível, formalidades desnecessárias e coibindo o emprego de excessos.

Vale lembrar que o processo licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari, a “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”.

Em síntese, para o TCU, o envio de nova proposta com as adequações, não representa nenhuma espécie de privilégio para a empresa, posto que o preço final não pode ser superado, ou seja, não haverá mudança na classificação, mas apenas uma retificação no documento que discrimina a composição do preço oferecido pela licitante.

Extraí-se do Acórdão 1487/2019 - Plenário, do Tribunal de Contas da União:

A mera existência de erro material ou omissão na planilha de custos e de formação de preços da licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir contudo a alteração do valor global originalmente proposto.

Em sintonia com a jurisprudência do TCU, também podemos citar o Acórdão 3773/2018, proferido pela 2ª Câmara, no seguinte sentido:

"(...) 9. **Ocorre que a clara indicação das possíveis inconsistências não feriria os aludidos princípios suscitados pelo pregoeiro**, ao passo que a falta dessa clara indicação tende a impedir a efetiva correção da correspondente proposta, contribuindo para a inobservância dos princípios da máxima competitividade no certame e **da busca da proposta mais vantajosa para a administração pública**.

10. **Bem se sabe que a pronta desclassificação de licitantes, em virtude da apresentação de planilhas de custos e de formação de preços, com alguns itens faltantes ou com valores formalmente inadequados, sem lhes oportunizar a prévia chance de retificar as falhas apontadas, tem sido reprimida pela jurisprudência do TCU** (v.g.: Acórdãos 1.179/2008, 2.371/2009, 187/2014, 2.546/2015 e 830/2018, do Plenário).

11. **A jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido de que a subsistência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e de preços não deve imediatamente resultar na desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública realizar as necessárias diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que, obviamente, isso não altere o valor global proposto**, cabendo à licitante suportar, ainda, o eventual ônus decorrente do seu erro, no caso de a administração considerar exequível a proposta apresentada, em sintonia com o art. 29-A, § 2º, da então vigente IN MPOG nº 2, de 2008, quando aduzia que:

'Art. 29-A (...) § 2º **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**'.

12. Por esse prisma, o pregoeiro deveria ter informado os itens com erro na planilha de custos e os itens descumpridos do edital, sem discorrer, contudo, sobre a forma como esses erros deveriam ser corrigidos, em consonância com o art. 43, § 3º, da Lei n.º 8.666, de 1993, e o art. 26, § 3º, do Decreto n.º 5.450, de 2005. (grifado)

Ainda, com relação ao saneamento da proposta, a consultoria Zênite publicou uma matéria da Advogada Manuela Martins de Mello ^[5], sobre o assunto, no qual, expõe que há a possibilidade de aplicação de saneamento da planilha mediante a correção do item cotado. Assim,

"(...) com vistas a privilegiar a finalidade do procedimento de contratação e a aferição da verdade material em detrimento da forma, tem sido admitido o saneamento das planilhas de formação de custos nas licitações.

(...) o saneamento da planilha de formação de custos exige o atendimento de alguns pressupostos: **a)** é preciso que o custo equivocadamente preenchido não altere a substância da proposta; **b)** a adequação dos valores unitários não pode representar aumento do valor global; e **c)** o custo total ofertado pelo particular deve se manter exequível após a correção dos vícios.

Com a observância desses aspectos, a Administração garante a finalidade da licitação e da etapa de julgamento das propostas, qual seja, a seleção isonômica da oferta que reflete a melhor relação benefício-custo mediante cenário de ampla competição."

Neste caso, cita-se a Instrução Normativa nº 2/08, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe o seguinte:

Art. 29-A 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.

(...)

§ 2º 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. (Grifado)

Verifica-se que este dispositivo reflete as cautelas que devem ser adotadas pela Administração quando da abertura de oportunidade para saneamento da proposta comercial.

Ainda, a fim de ilustrar esse raciocínio, válidas são as ponderações feitas pelo Ministro Relator do Acórdão nº 4.621/2009 ^[6] do TCU:

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.** (Grifado)

Portanto, o saneamento da proposta de preços não reduz a importância da análise escoreita dos custos unitários. Ao contrário, o saneamento permite que a proposta tenha seus vícios de preenchimento corrigidos mediante a garantia de não ter seu valor global majorado nem de ter sua exequibilidade prejudicada.

VI.II - DO SUPOSTO JOGO DE PLANILHAS

Inicialmente, a Recorrente aduz que a Recorrida não se limitou a alterar o custo unitário das aferições, mas alterou também a taxa do seu BDI, extrapolando a mera correção de erro material e, considera que houve '*jogo de planilha*' ao adequar a proposta comercial, por estar diferente daquela inicialmente apresentada e, assim, supõe que, com a nova proposta, a Recorrida "*manteve-se, indevidamente, na primeira posição do certame*". Isto posto, passa-se a analisar.

No caso em tela, após a Recorrida ter apresentado sua proposta atualizada sem indicar corretamente o item "Aferições – aferições (Inmetro – anual)" tendo em vista que o valor cobrado pelo IMETRO/SC estava abaixo do definido em norma regulatória, o Pregoeiro, em sede de diligência, conforme previsto no subitem 21.3 do Edital, com amparo no Art. 43, § 3º da Lei 8666/93, convocou a empresa para adequar sua proposta de preços, **considerando que o julgamento regrado em Edital é pelo MENOR valor GLOBAL.**

Nesse sentido, é importante destacar, que a modalidade licitatória "Pregão" tem como

objetivo a contratação do menor preço, observadas as condições exigidas no Edital. Neste contexto, não pode o Pregoeiro desclassificar as licitantes em face de erros sanáveis, visto que a adoção de rigor excessivo traria enorme prejuízo ao erário público.

Esse é o sentido previsto no subitem 12.14 do Edital já supracitado.

E ainda, o disposto no Decreto Federal nº 10.024/19:

Art. 47. O pregoeiro poderá, no julgamento da habilitação e das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, e lhes atribuirá validade e eficácia para fins de habilitação e classificação, observado o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999." (grifado)

Parágrafo único. Na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização de diligências, com vistas ao saneamento de que trata o caput, a sessão pública somente poderá ser reiniciada mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata. (grifado).

Nessa linha, citamos o entendimento do Tribunal de Contas da União ^[7]:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. **INDÍCIOS DE DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTES. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. IRREGULARIDADE CONFIRMADA. DETERMINAÇÕES COM VISTAS À ANULAÇÃO DOS ATOS IRREGULARES.**

(...)

15. Ocorre que a pronta desclassificação de alguns licitantes em virtude da apresentação de planilhas de custos e de formação de preços, **com alguns itens faltantes ou com valores inadequados, sem que lhes fossem oportunizada previamente a chance de retificar as falhas apontadas, já foi objeto de apreciação por este Tribunal em vários julgados, sendo tratado como irregularidade** (v.g.: Acórdãos 1.179/2008, 2.371/2009 e 187/2014, do Plenário, e Acórdão 4.621/2009, da 2ª Câmara).

16. Nesses julgados restou claro que a existência de **erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços referentes à contratação de serviços não enseja, desde logo, a desclassificação das respectivas propostas, podendo a administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que, obviamente, não altere o valor global proposto, cabendo, ainda, à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a**

administração considerar exequível a proposta apresentada. (grifado)

Logo, a desclassificação da proposta atualizada apresentada pela Recorrida, pelo motivo citado acima, caracterizaria rigor excessivo por parte do Pregoeiro.

Nesse sentido, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina [8], em consulta realizada pelo Hospital Municipal São José de Joinville, acerca da realização de diligência para adequação de inconsistências ou omissões identificadas nas propostas:

(...) Depreende-se que os erros formais, principalmente os de baixa materialidade, devem ser sanados com a diligência prevista no art. 43, § 3º da Lei Federal n. 8.666/93, a fim de garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Inabilitar licitante por erros de preenchimento da planilha orçamentária e/ou de composição de custos sem que seja dada a oportunidade de saneamento da proposta contraria o interesse público, resultando em prejuízo ao erário. (grifado)

Salienta-se que **qualquer correção não poderá majorar a proposta global ofertada inicialmente.** É o que se extrai do Acórdão 898/2019 do Plenário do TCU: “erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos para a desclassificação de licitante, quando a planilha puder ser ajustada sem majoração do preço global ofertado”; (grifado)

(...)

3. CONCLUSÃO

(...)

3.2.1. É possível a utilização da diligência prevista no art. 43, § 3º da Lei Federal n. 8.666/93 para o saneamento de propostas de falhas e omissões formais e de baixa materialidade, a fim de ampliar a competitividade e na busca da seleção mais vantajosa, desde que o preço global ofertado inicialmente não seja majorado.

Ainda nesse sentido, vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal [9]:

Se de fato o edital é a "lei interna" da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, interpretando-o à luz do bom senso e da razoabilidade, a fim de que seja alcançado seu objetivo, nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições. Assim, a vinculação ao instrumento editalício deve ser entendida sempre de forma a assegurar o atendimento do interesse público, repudiando-se que se sobreponham formalismos desarrazoados. **Não fosse dessa forma, não seriam admitidos nem mesmo**

os vícios sanáveis, os quais, em algum ponto, sempre traduzem infringência a alguma diretriz estabelecida pelo instrumento editalício. (grifado)

Deste modo, a afirmação da Recorrente de que "a Kopp mais do que ajustou a proposta: alterou preços unitários e BDI, e, por consequência, o preço global, quando já encerrada a fase de lances, operando verdadeiro jogo de planilha" não deve prosperar, pois comprovadamente, o Pregoeiro utilizou dos dispositivos legais estabelecidos no instrumento convocatório, bem como os entendimentos jurisprudenciais correlatos, para sanar erros formais constantes na proposta apresentada, com o objetivo de contratar o menor valor.

VI.III - DO CÁLCULO DO BDI

Inicialmente, a Recorrente aduz que "apresentou proposta com custo e BDI (considerando o original) menor" que a Recorrida, e que, "a diferença está no modo de se calcular o preço final. Enquanto a Kopp encontrou o preço final somando o "custo" ao "BDI multiplicado pelo custo", a Focalle encontrou seu preço final dividindo o "custo" pelo "resultado de 1 subtraído o BDI". Isto posto, passo a me manifestar.

No Manual Obras Públicas do TCU encontra-se a definição de que o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) deve contemplar a remuneração da empresa construtora e suas despesas indiretas, isto é, garantia, risco e seguros, despesas financeiras, administração central e tributos. Ela é um percentual que, aplicado sobre o custo da obra, eleva-o ao preço final dos serviços. Seu valor deve ser avaliado para cada caso específico, dado que seus componentes variam em função do local, tipo de obra e sua própria composição. (TCU, 2014, p. 23).

Assim, o BDI é um cálculo pelo qual busca-se entender o quanto se gasta e a identificar possíveis problemas em relação ao custo da obra ou serviço. Assim, é possível formular um preço justo a ser cobrado pela execução do serviço, bem como reduzir custos e balizar a sua margem de lucro.

Nestes termos, o BDI é uma fórmula usada na construção civil para calcular as despesas indiretas de uma obra ou serviço de engenharia e surgiu para padronizar, precisar e facilitar o cálculo destes custos.

Existem várias maneiras de calcular o BDI, a mais disseminada é a fórmula sugerida pelo Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos – IBEC, que leva em consideração um consenso internacional de cálculo: $BDI = [((1+AC+R+S+G) \times (1+CF).(1+L)1-T)-1] \times 100$. Onde: (AC) Administração Central; (CF) Custo Financeiro; (R) Riscos; (S) Seguros; (G) Garantias; (MI) Margem de Incerteza; (TM) Tributos Municipais; (TE) Tributos Estaduais; (TF) Tributos Federais; (MBC) Margem Bruta de Contribuição.

Além daquela, há a recomendada pelo TCU, conforme Manual Obras Públicas, conforme: $BDI = [(1 + AC + S + R + G) (1 + DF) (1 + L) / (1 - I)] - 1$. Onde: (AC) Administração Central; (S) Seguros; (R) Riscos; (G) Garantias; (DF) Despesas Financeiras; (L) Remuneração; (I) Impostos. (TCU, 2014, p. 23).

É importante ressaltar que cada obra é única, gerando custos indiretos diferentes. O que vale, no final, é o equilíbrio para conciliar a melhor margem de lucro e o menor preço de venda.

Deve ser compreendido que cada um dos aspectos apresentados nos cálculos supracitado variam de projeto para projeto. Além disso, nem todo BDI é igual, uma vez que, a empresa é quem determina seu percentual com vistas à margem de lucro satisfatória.

Ademais, vejamos o que prevê o Decreto Federal nº 7.983/2013 que estabelece as regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

(...)

IV - custo global de referência - valor resultante do somatório dos custos totais de referência de todos os serviços necessários à plena execução da obra ou serviço de engenharia;

V - benefícios e despesas indiretas - BDI - valor percentual que incide sobre o custo global de referência para realização da obra ou serviço de engenharia;

VI - preço global de referência - valor do custo global de referência acrescido do percentual correspondente ao BDI;

(...)

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

(...)

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro. (grifado)

Corroborar com esse entendimento o Acórdão nº 3.034/2014 do Plenário, no qual o TCU tratou do tema e definiu que:

Na composição do BDI de obras públicas devem ser considerados somente os custos alocados com base em critérios de rateio ou em estimativas ou aproximações, tais como: administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras, além da remuneração da empresa contratada e tributos incidentes sobre o faturamento. (TCU, Acórdão nº 3.034/2014, Plenário.)

Essa mesma orientação já havia sido adotada pela Corte de Contas quando do julgamento do Acórdão nº 2.622/2013 do Plenário:

A taxa de BDI deve ser formada pelos componentes: administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre a receita auferida pela execução da obra. Custos diretamente relacionados com o objeto da obra, passíveis de identificação, quantificação e mensuração na planilha de custos diretos (administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, dentre outros), não devem integrar a taxa de BDI. (TCU, Acórdão nº 2.622/2013, Plenário.)

Com base nos precedentes citados, infere-se que, de acordo com as orientações do TCU, para a composição do BDI de obras públicas, a Administração deve ponderar apenas os custos alocados a partir de critérios de rateio ou estimativas, a exemplo da administração central, dos riscos, de seguros, das garantias e despesas financeiras, da remuneração da contratada e dos tributos que incidem sobre o faturamento.

VI.IV – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Posto isto, é fundamental reconhecer que as regras do Edital devem ser cumpridas pela Administração em sua totalidade, pois são as normas norteadoras do processo e que fazem lei entre as partes. Qualquer solução distinta opõe-se ao princípio da isonomia.

Destaca-se que, após a adequação da proposta de preços, em sede de diligência, a Recorrida apresentou uma redução do valor (de R\$ 25.407.170,13 para R\$ 25.170.836,34), ou seja, não houve majoração do preço GLOBAL ofertado, também declarou que este valor é suficiente para arcar com todos os custos da contratação, nestes termos, ao contrário do alegado pela Recorrente, houve a geração de uma economia de R\$ 236.333,79 (duzentos e trinta e seis mil trezentos e trinta e três reais e setenta e nove centavos) aos cofres públicos, sendo esta, a proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, o simples descontentamento da Recorrente não justifica o cabimento do recurso, devendo ser afastadas de pleno as manifestações de licitantes de caráter meramente protelatório. Em suma, cabe a cada licitante cumprir as exigências editalícias e submeter-se aos efeitos de eventual descumprimento.

Noutro ponto, a Recorrente alega em vários trechos de sua peça recursal que exerceu seu direito de petição, alertando o Pregoeiro das supostas ilegalidades, e requereu a revisão da decisão, afirmando que foi "*Tudo em vão*". Entretanto, tal afirmativa não merece prosperar, até porque, diante das primeiras alegações é que o Pregoeiro realizou as diligências junto ao IMETRO/SC e à Recorrida. Ademais, as outras petições (documentos SEI nº 0016462759 e 0016857029) foram devidamente respondidas à Recorrente, conforme Ofício SEI nº 0016865644/2023 - SAP.LCT, enviado por e-mail, conforme documento SEI nº 0016911464, informando que a via escolhida pela Recorrente não era adequada, que o pedido de reconsideração não traz qualquer fato ou argumentação nova e, que quaisquer manifestação de seu descontentamento, teria momento oportuno, conforme dispõe o subitem 12.6 do Edital.

Vale destacar também que as intenções de recurso apontadas pela Recorrida quanto aos quesitos de situação financeira e técnica não foram objeto de recurso, ou seja, a Recorrente não encontrou motivação para a sua manifestação.

Conforme relatado acima, resta evidente que, após a análise dos documentos anexados aos autos e em estrita observância à Lei nº 8.666/93, Decreto 10.024/19 e demais legislações aplicáveis ao caso, considerando o recurso interposto pela Recorrente constatou-se que a documentação

juntada nos autos referente à proposta comercial, atendem integralmente as determinações consubstanciadas no Edital, notadamente as que disciplinam a respeito do saneamento da proposta, uma vez que, a Recorrente cumpriu com os requisitos determinados no Edital e seus anexos. Significa, portanto, ser legítima e recomendável a prática adotada por este Órgão, de acordo com os motivos anteriormente expostos.

Tendo sido cumpridos rigorosamente todos os critérios estabelecidos no Edital conclui-se que não houve prática de qualquer ato que possa ser considerado ilegal ensejador do juízo de retratação, ou seja, para a habilitação da Recorrente.

Diante do exposto, não se vislumbram motivos para alterar a decisão do Pregoeiro, uma vez que todas as exigências constantes no Edital foram cumpridas, em estrita observância aos termos da Lei nº 8.666/93 e visando os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, permanecendo inalterada a decisão que declarou vencedora a empresa **ELISEU KOPP & CIA LTDA**, no presente Certame.

VII – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se por **CONHECER** o recurso administrativo interposto pela empresa **FOCALLE – ENGENHARIA VIÁRIA LTDA**, referente ao **Pregão Eletrônico nº 011/2022** para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso.

Ana Luiza Baumer
Pregoeira - Portaria nº 154/2023 - SEI nº 0017107708

De acordo,

Acolho a decisão do Pregoeiro em **CONHECER** e **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela empresa **FOCALLE – ENGENHARIA VIÁRIA LTDA**, com base em todos os motivos acima expostos.

Ricardo Mafra
Secretário de Administração e Planejamento

Silvia Cristina Bello
Diretora Executiva

[1] Hely Lopes Meirelles - Licitação e Contrato Administrativo - pág. 26/27, 12a. Edição, 1999.

[2] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 395.

[3] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, pág. 804.

[4] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª ed, págs. 59 e 60.

[5] MELLO, Manuela Martins de. O pregão e o saneamento das planilhas de formação de custo. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 249, p. 1078-1083, nov. 2014.

[6] TCU, Acórdão nº 4.621/2009, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 04.09.2009.

[7] Acórdão nº 2742/2017 - Plenário. Processo Nº 023.140/2017-8 – TCU.

[8] TCE/SC. Processo @CON 20/00564172. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Data 08/01/2021.

[9] STF, ROMS nº 23.714-1/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 13.10.2000.

Consultado:

<https://www.totvs.com/blog/gestao-para-construcao/bdi/>. Acessado em 26/05/2023.

<https://zenite.blog.br/qual-e-a-composicao-de-bdi-nas-contratacoes-de-obras-de-acordo-com-o-tcu/>. Acessado em 26/05/2023.

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/26/8A/06/23DEF610F5680BF6F18818A8/>

Obras publicas recomendacoes basicas contratacao fiscalizacao obras edificaciones publicas 4 edicao.PDF. Acessado em 29/05/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Baumer, Servidor(a) Público(a)**, em 31/05/2023, às 15:58, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº 8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 31/05/2023, às 16:59, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 31/05/2023, às 17:04, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **0017144176** e o código CRC **03034C6F**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguáçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC -
www.joinville.sc.gov.br

21.0.139297-0

0017144176v6