

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE
ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP

Pregão Presencial nº 01/2013

SOCIEDADE CIVIL DE SANEAMENTO LTDA,
empresa inscrita no CNPJ sob o nº 05.039.642/0001-18, com sede à av. Ibirapuera,
2120, conjunto 105, Moema, São Paulo/SP, por seu representante infra-assinado,
vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro nos artigos 109, da
Lei Federal nº 8.666/93, 4º, inciso XVIII, da Lei Federal nº 10.250/2002, 11, incisos
XVIII e seguintes, do Decreto Municipal nº 14.576/2005, e nos itens 13.1 e seguintes
do edital do Pregão Presencial nº 01/2013, apresentar

RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a decisão do certame, as quais requer sejam recebidas e processadas nos
termos dos dispositivos mencionados, de maneira que, caso seja mantida a decisão
que considerou classificadas as propostas apresentadas pelas empresas SST Gestão
e Tecnologia Ltda. e Consórcio Apuração Sorocabana (constituído pelas empresas
Ercon Engenharia Ltda. e Allsan Engenharia e Administração Ltda.) , e não se
anule a sessão do pregão, sejam as presentes razões remetidas à autoridade
competente para a sua apreciação, atribuindo-lhes efeito suspensivo, conforme
constante do item 13.7, do edital do pregão, e disposto nos artigos 109, § 2º, da Lei
Federal nº 8.666/93 e 11, inciso XX, do Decreto Municipal nº 14.576/2005.

Termos em que,

Pede e aguarda deferimento.

São Paulo, 08 de março de 2013.


SOCIEDADE CIVIL DE SANEAMENTO LTDA

Fernando Ferreira de Carvalho Alves

Janaina Soter Cavalcanti
Setor de Licitação e Contratos

08/03/13

14:43:45

Pregão Presencial nº 01/2013

Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba

Razões de Recurso Administrativo

Ilustríssimo senhor Diretor-Geral do Serviço de Autônomo de Água e Esgoto do Município de Sorocaba/SP

I – Dos fatos

Trata-se de licitação na modalidade pregão presencial, registrado sob o nº 01/2013, tipo menor preço global, promovida por este SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO, para a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados de leitura de hidrômetros, emissão simultânea e repasse imediato de contas de consumo de água.

De acordo com o edital, deveria constar das propostas a serem apresentadas, **obrigatoriamente**:

“8.2.1 - A composição dos preços/valores unitários e totais de cada item da planilha orçamentária de quantitativos e valores (Anexo II), ou seja, a composição analítica do BDI, de forma detalhada, com os seguintes itens, dentre outros: administração central, despesas financeiras, seguros, riscos, garantias, tributos (ISS, PIS, COFINS etc.), custos indiretos e margem de lucratividade; comprovatórios da exigibilidade da oferta/proposta.”

A recorrente solicitou esclarecimentos a respeito do que se pretendia com a exigência, tendo a senhora pregoeira respondido que:

“De acordo com informações da Diretoria Jurídica do SAAE, esclarecemos:



1 – A composição dos preços/valores unitários e totais de cada item da planilha orçamentária de quantitativos e valores deve discriminar no maior grau de detalhamento possível os custos diretos e indiretos aplicados no serviço, com a utilização de composição de custos analíticos, nas quais os insumos que compõem os respectivos serviços sejam objetivamente identificados.

A composição do BDI, por sua vez, deve ser definida pela empresa, estritamente em razão de sua estrutura operacional e legislação a ela aplicável.

A licitante deve seguir o edital no que tange ao momento de apresentação da respectiva planilha”.

No dia 05 de março de 2013 ocorreu a sessão de julgamento do pregão em epígrafe. Na oportunidade, verificou-se que as propostas apresentadas pelas empresas Consórcio Apuração Sorocabana e SST Gestão e Tecnologia Ltda. não atendiam as exigências constantes do item 8.2.1, do edital, uma vez que a primeira empresa não especificou a quantidade de mão-de-obra que empregaria para a execução dos serviços e a segunda não apresentou a planilha de composição unitária dos itens. Destarte, as propostas de ambas as empresas eram incompletas, pois desobedeciam ao edital, não trazendo a composição analítica de seus preços unitários, tal qual exigido pelo item 8.2.1 e constante do esclarecimento solicitado pela recorrente.

Portanto, as duas propostas deveriam ter sido desclassificadas, não podendo as empresas alcançarem a fase posterior do procedimento licitatório, qual seja, a disputa dos lances, e, tampouco, os valores por elas apresentados para a execução dos serviços serem levados em conta para se considerar quais os licitantes aptos a participar dos lances.

A recorrente manifestou-se neste sentido e interpôs recurso. Entretanto, a pregoeira entendeu por bem classificar as propostas apresentadas pela SST Gestão e Tecnologia Ltda. e Consórcio Apuração Sorocabana, argumentando que no edital não constava qualquer modelo de planilha de composição de preços.

Em decorrência, ambas as empresas tiveram suas propostas selecionadas para apresentarem lances, juntamente com a empresa HR Serv. Leit. e Entr. de Contas Ener. Ltda. Por outro lado, a ora recorrente, que apresentou a proposta que possuía o quarto valor em ordem decrescente e que cumpria todos os requisitos legais e editalícios, não pôde participar da disputa dos lances do certame em decorrência da incabível classificação da SST Gestão e



Tecnologia Ltda. e Consórcio Apuração Sorocabana, sofrendo assim evidente prejuízo.

II - Do Direito

O objetivo de qualquer licitação, no que se inclui os certames realizados sob a modalidade pregão, não é simplesmente eleger a proposta de menor valor econômico, ainda que seja adotado o critério menor preço, mas sim, apurar a proposta de valor mais baixo que possa ser executada de forma satisfatória e adequada. Por essa razão, o licitante deve demonstrar os custos diretos e indiretos, bem como sua margem de lucro, de sorte que as planilhas de preços unitários assumem significado imprescindível a tais demonstrações. Neste sentido, Marçal Justen Filho afirma que

“A licitação não se destina pura e simplesmente a selecionar a proposta de menor valor econômico, mesmo quando adotado o tipo menor preço. Visa a selecionar a proposta de menor valor que possa ser executada satisfatória e adequadamente.

Justamente por isso, o ato convocatório deverá impor ao licitante o ônus de demonstrar a formação de seus custos diretos e indiretos, assim como a margem de lucro prevista. Usualmente, essa demonstração envolve a apresentação de planilhas com preços unitários, onde o particular formula projeções quanto a quantitativos de itens necessários à execução da prestação, indicando o custo necessário a tanto. Esses demonstrativos deverão indicar tanto os custos diretos como aqueles indiretos, relacionados inclusive com a carga tributária”
(In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, 2009: Dialética, 13ª Edição, pg. 572 - grifei).

Destarte, a elaboração de planilhas analíticas de preços unitários, bem como a defragmentação de seu BDI – benefícios e despesas indiretas, consiste em clarificar os elementos que compõem um orçamento e se relacionam com as despesas diretas e indiretas efetuadas para a prestação de um serviço, tais como os dispêndios com mobilização de pessoal e equipamentos, juros, tributos, despesas financeiras, etc. e são imperiosos para que se possa avaliar o exato conteúdo das propostas apresentadas e aferir se estas são exequíveis e ajustadas às exigências técnicas do edital, atendendo desta forma ao interesse público. Auxiliam ainda na demonstração de que a quantidade de pessoal e equipamentos empregados serão suficientes para a execução do objeto licitado.

Objetivando eliminar propostas inexequíveis, a Lei Federal nº 8.666/93 dispõe em seu art. 44, § 3º, que:



“Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração”.

Por tais razões, previu-se no edital que as propostas deveriam conter planilhas com preços unitários e a referência ao BDI. Não é só. Ao responder esclarecimentos solicitados pela requerente, a pregoeira afirmou que as planilhas com preços unitários teriam que demonstrar a composição analítica de todos os preços diretos e indiretos relacionados à prestação do objeto licitado. Portanto, seria imprescindível que os licitantes apresentassem a discriminação unitária e completa dos preços, sob pena de desclassificação do certame.

Isso porque, são cinco os requisitos para que a proposta seja apreciada: seriedade, firmeza, concretude, **respeito às condições do edital** e à lei. Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que

“Para serem apreciadas, as propostas necessitam ser sérias, firmes e concretas, como acentua Marcello Caetano. A estes caracteres Adílson Abreu Dallari acrescenta, com razão, um quarto requisito, a saber: ajustadas às condições do edital. Conviria aduzir, ainda: e à lei, pois o edital poderá omitir alguma condição exigida para a regularidade das propostas” (In: Curso de Direito Administrativo. São Paulo, 2007: Malheiros Editores, 24ª Edição, pg. 581/582 - grifei).

No mesmo diapasão, Marçal Justen Filho assevera que

*“**As propostas desconformes com o edital** ou a lei serão desclassificadas. Passar-se-á ao exame apenas das propostas cujo conteúdo se encontrar dentro dos parâmetros exigidos”* (In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, 2009: Dialética, 13ª Edição, pg. 572 - grifei).

Propostas desconformes com o edital, como as apresentadas pela SST Gestão e Tecnologia Ltda. e a Consórcio Apuração Sorocabana devem ser desclassificadas, já que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, obrigando tanto os licitantes, quanto a Administração.

Sobre a obrigatoriedade da observância das regras editalícias pela Administração, o art. 41, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93 é claro: *"A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, a que se acha estritamente vinculada"*. Tal regra explicita o conteúdo do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto tanto no art. 3º, da Lei de Licitações e Contratos, quanto no art. 3º, do Decreto Municipal nº 14.576/05.

Como aponta Celso Antônio Bandeira de Mello

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e correção de sua estrutura mestra" (In: Curso de Direito Administrativo. São Paulo, 2007: Malheiros Editores, 24ª Edição, pg. 933).

Por tais razões, a inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório acarreta a nulidade da licitação, como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, além de atingir o princípio da isonomia, *"pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou"* (In: Direito Administrativo. São Paulo, 2012: Atlas, 25ª Edição, pg. 381).

A respeito do direcionamento do princípio da vinculação ao edital tanto à Administração, quanto aos licitantes, bem como considerando que o descumprimento de exigências editalícias deve ensejar a exclusão desses, a jurisprudência é pacífica:

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO (EDITAL). IMPOSSIBILIDADE DE MANTER NO CERTAME CONCORRENTE DESCUMPRIDOR DAS DISPOSIÇÕES EDITALÍCIAS. SEGURANÇA DENEGADA. DECISÃO UNÂNIME.

1.O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser observado pela Administração e pelos licitantes.

2.É inviável manter em certame licitatório concorrente que descumpra as disposições do edital, deixando de apresentar a caução necessária no prazo do instrumento editalício.



3.SEGURANÇA DENEGADA. Decisão unânime" (TJ/PE. MS 122555920118170000. Relator: Des. Fernando Cerqueira. Órgão Julgador: 1º Grupo de Câmaras Cíveis. Data do Julgamento: 09/11/2011).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CARRIS. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E DA IGUALDADE.

O instrumento convocatório de licitação não impugnado é soberano, vinculando não apenas os licitantes, mas principalmente a Administração Pública" (TJ/RS. AI 70043452416. Relator: Des. Almir Porto da Rocha Filho. Órgão Julgador: 2ª Câmara Cível. Data do Julgamento: 10/08/2011)1.

Na doutrina, o entendimento é o mesmo, de sorte que devem ser desclassificadas as propostas que não atendam as exigências do edital, conforme anota Maria Sylvia Zanella de Pietro:

*"Também em qualquer das modalidades referidas, a Comissão de licitação ou autoridade responsável pelo convite deve **desclassificar** as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório, mesmo em se tratando de exigências apenas formais" (In: Direito Administrativo. São Paulo, 2012: Atlas, 25ª Edição, pg. 381).*

Por óbvio, o mesmo se dá nas licitações realizadas sobre a modalidade pregão, já que se lhe aplicam subsidiariamente as regras da Lei Federal nº 8.666/93.

Sobre a obrigatoriedade de desclassificação de propostas que não cumpram a exigência editalícia de apresentação de planilha de custos decidiu o Egrégio Tribunal Regional da 5ª Região:

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. RECURSO. MOTIVAÇÃO. NÃO CONCORDÂNCIA COM DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. REMESSA OFICIAL DESPROVIDA.

1. A impetrante aponta dois atos que reputa ilegais da autoridade coatora na licitação em tela: a recusa da sua proposta e a negativa da admissão de seu recurso.

2. A licitação em tela é do tipo menor preço. De fato, o preço representa o fator de maior relevância nesse tipo de licitação, mas não é o único a ser observado, como

¹ No mesmo diapasão: TRF 2ª Região - Agravo de Instrumento nº 201002010084217; TJ/MS - Apelação Cível nº 12468.



preceitua o art. 45, parágrafo 1º, I, da Lei n.º 8.666/93. Assim, não deve prevalecer a tese da Impetrante de que planilha de custos é peça meramente informativa cabendo ao Impetrado fazer uma análise da planilha de custos apresentada pelos licitantes, a fim de que fossem analisados os requisitos previstos no edital.

3. Constatadas desconformidades como de fato foram, cabe a desclassificação da licitante" (REOMS 99847. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros. Órgão Julgador: 2ª Turma. Data do Julgamento: 27/10/2009).

Portanto, não há dúvidas de que as propostas apresentadas pelas empresas Consórcio Apuração Sorocabana e SST Gestão e Tecnologia Ltda. deveriam ter sido prontamente desclassificadas, já que ambas descumpriam as exigências contidas no item 8.2.1 do edital, uma vez que a primeira empresa não especificou a quantidade de mão-de-obra que empregaria para a execução dos serviços e a segunda não apresentou a da planilha composição unitária dos itens. Outrossim, as referidas propostas não poderiam ser consideradas para se aferir as empresas aptas a apresentar os lances verbais, de sorte que a classificação destas, com a possibilidade às empresas mencionadas de disputar os lances e a exclusão da recorrente da disputa oral, acarretaram-lhe inegável prejuízo.

Por ofensa às regras editalícias, aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e isonomia, a classificação das propostas da SST Gestão e Tecnologia Ltda. e Consórcio Apuração Sorocabana para a disputa de lances e a eleição da proposta apresentada por esta como a primeira colocada são nulas e não há outra alternativa a não ser a anulação de todo o certame a partir da sessão de apresentação das propostas.

Noutro giro, é importante destacar que a manutenção do resultado do certame, o que se considera apenas por amor ao debate, poderá levar à adoção das medidas judiciais cabíveis, além de se afigurar violadora do interesse público, na medida em que diante da ausência de apresentação dos preços unitários e da relação da quantidade de trabalhadores empregados na execução dos serviços não há como se aferir se as propostas apresentadas pelas empresas mencionadas são exequíveis, tampouco haverá elementos hábeis para balizar eventuais reajustes decorrentes da necessidade do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro da avença a ser firmada e que recaia sobre a mão-de-obra a ser empregada pela empresa Consórcio Apuração Sorocabana

Ressalte-se que a apresentação de novas planilhas pela licitante declarada vencedora após o fim do certame não afasta as falhas apontadas. Em primeiro lugar, pois, por ofensa aos princípios da vinculação ao instrumento



convocatório e isonomia, é nula a classificação das propostas das empresas Consórcio Apuração Sorocabana e SST Gestão e Tecnologia Ltda. Outrossim, para ser eleito vencedor, qualquer licitante teria que respeitar as normas do edital, não lhe sendo lícito aproveitar-se de sua própria desídia em flagrante ofensa ao interesse público e aos princípios que regem a licitação.

Em segundo lugar, pois o interesse público não pode ficar desvestido de proteção à mercê dos interesses de uma empresa que descumpre os itens do edital, devendo a exequibilidade da proposta e sua adequação às exigências do Edital - requisitos para a sua classificação - serem demonstradas no momento de sua apresentação e não posteriormente. Com efeito, a juntada de novas planilhas e manifestação posterior quanto à exequibilidade só é cabível em casos nos quais uma proposta inicialmente exequível e, portanto, classificada de acordo com as normas editalícias, seja modificada na fase de lances, como forma de garantir que as modificações não atingiram sua exequibilidade. Assim, a possibilidade de apresentação de novas planilhas decorre da classificação e apresentação de lances com propostas diversas da inicial; entretanto, para alcançar tal fase é necessário que a proposta seja classificada por atender aos itens do edital. Por tais razões, é salutar que se demonstre de plano, quando da apresentação inicial das propostas, pela juntada das planilhas com preços unitários, que estas são exequíveis, até para se evitar que sejam afastadas da fase de lances propostas realmente exequíveis e, em casos extremos, manobras que caracterizem concorrência desleal.

De outra banda, não há que se falar que a classificação das propostas da SST Gestão e Tecnologia Ltda. e Consórcio Apuração Sorocabana ampliou a concorrência do pregão, já que para concorrer é necessário preencher os requisitos do edital; o interesse da Administração em uma licitação não é analisar e selecionar quaisquer propostas, mas somente aquelas que preencham as condições do edital -leia entre aquela e os licitantes. Não é só. Além das duas empresas, havia outras sete que apresentaram propostas, o que, certamente, asseguraria o caráter competitivo do certame em caso de eliminação da SST Gestão e Tecnologia Ltda. e Consórcio Apuração Sorocabana

Por fim, importante destacar que o fato de não constarem modelos de planilhas com preços unitários no edital não afasta a obrigatoriedade de apresentação destas, uma vez que se trata de uma peça técnico-financeira comum a procedimentos licitatórios e que deveria ser apresentada ante a exigência contida no item 8.2.1 do edital.

DOS PEDIDOS



Diante de todo o exposto, requer-se:

a) o recebimento das presentes razões de recurso, atribuindo-lhes o efeito suspensivo previsto legalmente;

b) a anulação do certame licitatório a partir da sessão de apresentação das propostas, marcando-se nova data para apresentação de propostas, com a convocação dos interessados.

Termos em que,

P. Deferimento.

São Paulo, 08 de março de 2013.


SOCIEDADE CIVIL DE SANEAMENTO LTDA
Fernando Ferreira de Carvalho Alves