



Câmara Municipal de Itapetininga

Estado de São Paulo

Fls. 302

Itapetininga, 20 de junho de 2018

À

Assessoria Jurídica

Ref.: Pregão Presencial nº 04/2018 - Análise e Parecer Jurídico quanto ao Recurso Administrativo interposto pela empresa SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA - EPP.

Trata-se do processo licitatório Pregão Presencial nº 04/2018, cujo objeto é a *contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de informática, com aquisição de licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo e Compilação de Leis, consistindo nos serviços de desenvolvimento, instalação, treinamento dos usuários, customização, suporte, hospedagem de dados e realização de todas as atualizações necessárias para a Câmara Municipal de Itapetininga*, tendo como critério de julgamento o menor preço global.

Conforme consignado na Ata da Sessão do aludido certame, a empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÃO LTDA - EPP sagrou-se vencedora da fase de lances.

Ocorre que, sob análise de sua proposta e documentação de habilitação, o representante da empresa SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – EPP manifestou intenção de recorrer, requerendo a desclassificação e inabilitação da empresa declarada vencedora pelo fato dos valores unitários (mensais) apresentados se mostram muito superiores à cotação prévia realizada pela Câmara Municipal, além do atestado de capacidade técnica não contemplar os quantitativos dos serviços prestados, não comprovando, portanto, a experiência anterior nos aspectos qualitativos e quantitativos do Edital.

Em suas razões de recurso fundamenta que a empresa vencedora teria realizado suposto “jogo de planilha”, no propósito de se beneficiar pela majoração dos preços concernentes aos serviços de caráter continuado e, em contrapartida, reduziu os preços de serviços a serem realizados de uma única vez. Assim, levando em conta a previsibilidade da continuidade dos serviços, a proposta ofertada pela empresa Virtualiza não se mostra compatível ao praticado no mercado, nem a mais vantajosa para a Administração.

Apresenta ainda entendimentos doutrinário e jurisprudencial acerca da imprescindível necessidade pela análise dos valores unitários ofertados nas planilhas de preços, ainda que o certame tenha por critério de julgamento o menor preço global.



Câmara Municipal de Itapetininga

Estado de São Paulo

Fis. 3030

Por fim, apresenta argumentos a motivarem a inabilitação da empresa vencedora pelo fato dos atestados de capacidade técnica apresentados não contemplarem o quantitativo dos serviços prestados, não atendendo, portanto, o item 8.1.4.1¹ do Edital.

Aberto prazo para apresentação de contrarrazões, a empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÃO LTDA – EPP apresentou suas fundamentações, com embasamento principal de que o critério de julgamento do certame é a escolha da proposta que apresentar o menor preço global. Tendo a mesma apresentado o menor preço global na fase de lances, pleiteia pela manutenção da decisão do Pregoeiro.

Apresenta ainda cópia de contratos administrativos com objeto análogo, além de uma planilha com valores estimados para a *contratação de fornecimento de sistemas informatizados de Gestão Pública*, objeto do Pregão Presencial nº 01/2018, também promovido pela Câmara Municipal de Itapetininga, na tentativa de comprovar a compatibilidade dos preços ofertados.

Em uma análise mais minuciosa, de fato, restou configurada a incompatibilidade dos preços unitários de 3 (três) dos 4 (quatro) itens que compõem os serviços ora licitados. No entanto, o valor global se mostra inferior à outra proponente.

Assim sendo, solicitamos a análise e parecer jurídico ao recurso administrativo interposto pela empresa SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – EPP, bem como as contrarrazões apresentadas pela VIRTUALIZA COMUNICAÇÃO LTDA – EPP.

Atenciosamente,

André Luiz Nishiyama
Pregoeiro

¹ 8.1.4.1 - Prova de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, por meio da apresentação de Atestado(s), expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado. O(s) atestado(s) deverá(ão) estar necessariamente em nome da empresa proponente.



**Aos cuidados do Ilmo. Pregoeiro,
Sr. André Luiz Nishiyama**

Ref.: Pregão Presencial nº 04/2018

Assunto: Julgamento do Recurso Administrativo interposto pela empresa SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – EPP, em face da classificação e habilitação da empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÃO LTDA – EPP.

PARECER JURÍDICO

É submetido à apreciação deste Departamento Jurídico, o processo licitatório referente ao Pregão Presencial nº 04/2018, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de informática, com aquisição de licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo e Compilação de Leis, consistindo nos serviços de desenvolvimento, instalação, treinamento dos usuários, customização, suporte, hospedagem de dados e realização de todas as atualizações necessárias para a Câmara Municipal de Itapetininga, tendo como critério de julgamento o menor preço global, visando à análise e emissão de parecer em relação ao recurso administrativo, tempestivamente interposto pela empresa SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – EPP, em face da classificação e habilitação da empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÃO LTDA – EPP.

Primeiramente, destacamos que, de fato, o critério de julgamento estabelecido na licitação em epígrafe foi o de “menor preço global”.

Destarte, embora a análise inicial das propostas valer-se sobre o valor global apresentado, não podemos ignorar a importância que os valores unitários representam, principalmente, por estes contemplarem serviços a serem prestados continuamente, de modo a se evitar os chamados “jogos de planilhas” que acarrete em prejuízos futuros à Administração, consoante vasto entendimento doutrinário e jurisprudencial que trazemos a seguir.

Quanto ao tema, comenta o ilustre Mestre Marçal Justen Filho¹:

(...) Permanece a regra de que as propostas com preços excessivos deverão ser desclassificadas. Não é necessário que o Edital tenha fixado um limite formal para as propostas. Devem-se verificar os dados indicados pelo art. 43, inc. IV. Se, perante eles, a proposta for excessiva, deverá ser desclassificada. (...) O conceito

¹JUSTEN FILHO, Marçal; *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*; 15ª edição, São Paulo, Dialética, comentário ao art. 48, pg. 746/747.



de "excessividade" é relativo, na acepção de que se caracteriza em comparação a determinados padrões. Em tese, o "excesso" se verifica na disparidade entre a proposta e o preço de custo ou de mercado.

"4.2) O chamado "jogo de planilha"

O tema vem merecendo atenção do TCU, especialmente em vista do chamado "jogo de planilha", propiciado pelos defeitos e insuficiências dos projetos sobre os quais a licitação é instaurada. Isso se passa quando o licitante identifica a inadequação do projeto e localiza certo item da planilha que contempla quantitativos insuficientes, verificando que, em outras passagens, há quantitativos sobejantes. O chamado "jogo de planilha" consiste em formular preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previstos na planilha anexa ao edital. Isso redundará em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória ao licitante. Iniciada a execução, confirma-se a previsão realizada por ocasião da licitação. Logo, é necessária modificação contratual para se elevar os quantitativos dos itens que têm preços elevados e reduzir as quantidades dos itens que têm preços reduzidos. O resultado é uma alteração radical da proposta, refletindo a incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele levado à efetiva execução."

Também é jurisprudência do 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 (...) 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." (Acórdão nº 159/2003, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

"6. A jurisprudência dominante deste Tribunal é no sentido de que o exame de conformidade das propostas com os preços de mercado, prescritos no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, estende-se à representatividade percentual dos itens da planilha em relação ao preço final global da proposta." (Acórdão nº 2.094/2011, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro)

Destarte, não há o que se falar na relevância de serem analisadas as condições da execução do futuro contrato a ser firmado, que por sua vez, prevê a possibilidade de prorrogações do prazo de sua vigência.

Consoante supra demonstrado, o simples aumento da quantidade adjudicada a preços superiores, aumento este que pode ser entendido como prorrogação contratual, torna economicamente inviável a proposta.

Em observância aos orçamentos prévios obtidos à época da instauração do processo, foram apurados os valores médios, para cada tipo de serviço, conforme abaixo dispostos:



CÂMARA do MUNICÍPIO de ITAPETININGA

Estado de São Paulo

Fls. 306 b

Descrição	Unid.	Qtde.	Preço (R\$)	
			Unitário	Total (12 Meses)
Aquisição de licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo.	Meses	12	R\$ 3.133,33	R\$ 37.600,00
Implantação dos sistemas, customização, conversão de dados, treinamento de usuários	Unit.	1	R\$ 4.500,00	R\$ 4.500,00
Compilação da Legislação Municipal	Unid.	7644	R\$ 14,00	R\$ 107.016,00
Atualização das novas leis publicadas em até 10 dias	Meses	06	R\$ 750,00	R\$ 4.500,00

Nesta senda, trazemos também os preços ofertados pela empresa vencedora em sua proposta inicial:

Descrição	Unid.	Qtde.	Preço (R\$)	
			Unitário	Total (12 Meses)
Aquisição de licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo.	Meses	12	R\$ 8.960,00	R\$ 107.520,00
Implantação dos sistemas, customização, conversão de dados, treinamento de usuários	Unit.	1	R\$ 10.363,19	R\$ 10.363,19
Compilação da Legislação Municipal	Unid.	7644	R\$ 2,00	R\$ 15.288,00
Atualização das novas leis publicadas em até 10 dias	Meses	06	R\$ 1.050,00	R\$ 6.300,00

Considerando o desconto de, aproximadamente, 14,675%, concedido na fase de lances e, aplicando-o, linearmente, sobre o valor de cada tipo de serviço, obtém-se:

Descrição	Unid.	Qtde.	Preço (R\$)	
			Unitário	Total (12 Meses)
Aquisição de licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo.	Meses	12	R\$ 7.645, 12	R\$ 91.741,44
Implantação dos sistemas, customização, conversão de dados, treinamento de usuários	Unit.	1	R\$ 8.842,40	R\$ 8.842,40
Compilação da Legislação Municipal	Unid.	7644	R\$ 1,70	R\$ 12.944,80
Atualização das novas leis publicadas em até 10 dias	Meses	06	R\$ 911,89	R\$ 5.471,36



CÂMARA do MUNICÍPIO de ITAPETININGA

Estado de São Paulo

Fis. 30716

Diante do quadro acima exposto, nota-se, de fato, uma considerável diferença, a maior, entre o valor final ofertado pela empresa declarada vencedora e àqueles orçados pela Administração em 3 (três) dos 4 (quatro) serviços previstos, com destaque maior à *aquisição de licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo*, item este cujos serviços são de caráter continuado. A simples prorrogação contratual já tornaria inviável a continuidade do contrato.

Nesta mesma senda, uma eventual rescisão do contrato poderia tornar muito onerosa a execução pela Contratada, haja vista a vantajosidade pelos preços propostos se dará pela execução total do contrato.

Além disso, há de se levar em conta os orçamentos prévios obtidos pela Administração. Estes indicam que a média de preço para a licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo é de R\$ 3.133,33 (três mil cento e trinta e três reais), muito abaixo ao ofertado pela empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÃO LTDA – EPP, que representa mais que o dobro do valor orçado, restando este incompatível ao praticado no mercado, assim entendido pela doutrina e jurisprudência pátria.

No que tange da comparativa à preços praticados em outros municípios, consoante documentação apresentada pela Virtualiza, sua apreciação restou prejudicada, haja vista que não foi comprovada a similaridade quanto às quantidades e especificações técnicas dos serviços. Ademais, alguns contratos contemplam serviços não previstos no presente Pregão nº 04/2018, como é o caso, à título de exemplo, do contrato firmado junto à Câmara Municipal de Gravataí, destacado no próprias contrarrazões, o que justifica a elevação do valor contratado.

Ainda neste diapasão, não se mostra pertinente também, a comparação realizada aos valores estimados no Pregão Presencial nº 01/2018, tendo como objeto o *“fornecimento de Sistemas Informatizados de Gestão Pública, considerando a cessão do direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica de e assistência técnica em Sistemas Integrados de Gestão Pública, compreendendo os **Sistemas de Orçamento, Contabilidade Pública e Tesouraria; Portal da Transparência; Administração de Pessoal e Folha de Pagamento; Holerite Eletrônico; Compras e Licitações; Almoxarifado; Patrimônio; Frota**”*. Claramente o objeto é diverso ao licitado no Pregão ora em análise. Ademais, o referencial de preços indicado em referido certame contempla 8 (oito) tipos de sistemas distintos. Ou seja, levando em conta a média de preço mensal de R\$ 15.387,50, indicada pela própria proponente, o valor médio para cada sistema seria de R\$ 1.923,43.

Quanto às alegações de inexecuibilidade dos preços ofertados para os serviços de compilação de leis, e do não atendimento à comprovação de experiência anterior, mais precisamente



CÂMARA do MUNICÍPIO de ITAPETININGA

Estado de São Paulo

Fls. 308*

pelo fato dos atestados não indicarem os quantitativos realizados, entendemos que as mesmas não merecem prosperar. Por se tratar da prestação de serviços, cuja aferição dos custos mínimos para sua execução fica prejudicada, juntamente com a considerável quantidade de leis a serem compiladas, corroboram para que a empresa apresente seus preços de acordo com seus custos, responsabilizando pela execução do ajuste nas condições e especificações exigidas no Edital, caso venha se sagrar vencedora. Ademais não foi comprovada a inexecuibilidade dos preços pela Reclamante, não devendo a Administração se fundamentar apenas nas alegações apresentadas pela mesma.

No mesmo sentido, fato é que o Edital não exigiu a comprovação de quantitativo mínimo nos atestados de capacidade técnica, não se mostrando razoável, portanto, a inabilitação da empresa Virtualiza por este motivo. Ainda neste diapasão, a alegação de que as proponentes deveriam comprovar a execução de serviços nas mesmas quantidades previstas do Edital não encontra consonância à Súmula nº 24 do TCESP, que limita referida quantidade entre 50% a 60%, ou seja, a fundamentação apresentada pode ser considerada.

Por todo exposto, conclui-se:

Primeiramente, quanto aos pressupostos legais, o recurso em tela deve ser recebido, eis que tempestivo, assim como as contrarrazões.

Quanto ao mérito:

- a) Por se tratar da prestação de serviços de forma contínua, cujo valor a ser pago mensalmente detém grande peso na análise da vantajosidade e economicidade da contratação, os preços unitários concernentes aos serviços de "*licença de uso por tempo determinado para os Sistemas de Gestão do Processo Legislativo (serviços estes mensais)*"; "*Implantação dos sistemas, customização, conversão de dados, treinamento de usuários*"; e "*Atualização das novas leis publicadas em até 10 dias*", ofertados pela empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÕES LTDA – EPP não se mostram compatíveis aos praticados no mercado, por estar excessivamente superior à média obtida na cotação prévia pela Administração, portanto, PROCEDENTE as razões de recurso apresentadas à esta matéria;
- b) Não restou comprovada a inexecuibilidade dos preços ofertados pela empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÕES LTDA – EPP, portanto IMPROCEDENTE as razões de recurso apresentadas à esta matéria;
- c) Não restou comprovada o desatendimento ao item 8.1.4.1, que trata da comprovação de experiência anterior, uma vez que não foram exigidos quantitativos mínimos para seu atendimento, portanto, IMPROCEDENTE as razões de recurso apresentadas à esta matéria;

Considerando que o Edital do Pregão Presencial nº 04/2018 não indicava o limite de aceitação para os valores preços unitários.



CÂMARA do MUNICÍPIO de ITAPETININGA

Estado de São Paulo

Fis. 3091

Considerando o risco constatado pelo desequilíbrio contratual, para ambas partes, em caso de rescisão ou prorrogação, fatores estes previstos no próprio contrato.

Considerando que o objetivo maior do certame não se mostrou atingido, uma vez que os preços unitários ofertados pela empresa vencedora do certame se mostram incompatíveis aos praticados no mercado, ainda que esta tenha ofertado o menor valor global.

Opinamos, s.m.j., pela **REVOGAÇÃO** do certame, nos termos do item 15.2² do Edital e do artigo 49 da Lei de Licitações nº 8.666/93, de modo que o mesmo seja retificado, sendo indicados os valores máximos aceitáveis para cada item da planilha dos serviços, evitando-se que a contratação de serviços por preços superiores aos praticados no mercado, garantindo a escolha da melhor proposta para a Administração.

É o parecer.

Itapetininga, 28 de junho de 2018.

Ana Paula Zimmermann Abreu Dutil
Assessora Técnica Jurídica
OAB/SP 216.969

² 15.2 - A Câmara Municipal de Itapetininga poderá, a qualquer tempo, motivadamente, revogar no todo ou em parte a presente licitação.



Câmara Municipal de Itapetininga

Estado de São Paulo

Fis. 3102

Itapetininga, 02 de julho de 2018

Ao

Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga

Ref.: Pregão Presencial nº 04/2018

Trata-se do julgamento de recurso interposto pela empresa SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – EPP, no processo licitatório em epígrafe.

Considerando o parecer jurídico da Câmara Municipal de Itapetininga, ao qual declara que as razões de recurso protocoladas pela então Recorrente são parcialmente procedentes, uma vez configurada a quebra da economicidade e da vantajosidade da proposta apresentada pela empresa VIRTUALIZA COMUNICAÇÕES LTDA – EPP.

Considerando o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e o princípio da seleção da proposta mais vantajosa à Administração, previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, juntamente com vasto entendimento doutrinário e jurisprudencial à matéria.

Considerando a incompatibilidade dos preços unitários ofertados pela proponente VIRTUALIZA COMUNICAÇÕES LTDA – EPP, vencedora da fase de lances, se comparados aos praticados no mercado e estimado pela Câmara Municipal nos orçamentos obtidos, estritamente reprovada pelos órgãos fiscalizadores, inclusive o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O Pregoeiro nomeado para este certame acompanha o parecer jurídico desta Casa, reconsiderando sua decisão e decidindo pela REVOGAÇÃO do certame para a realização de adaptações no Edital, evitando-se a contratação de preços superiores aos praticados no mercado.

Encaminhamos a V. Ex.^a, o processo licitatório Pregão Presencial nº 04/2018, devidamente instruído e concluso vossa apreciação.

André Luiz Nishiyama
Pregoeiro