

Processo Licitatório nº 13/2019 – Pregão Eletrônico

PROCESSO SEI: Nº 19.16.3720.0000931/2019-55

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo e atividades auxiliares, motorista, manutenção predial, limpeza e conservação, com fornecimento de equipamentos, dispensadores/suportes, materiais e insumos.

Recorrente: CONSERVO SERVIÇOS GERAIS LTDA.

Recorrida: PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA.

Conheço do recurso interposto pela licitante CONSERVO SERVIÇOS GERAIS LTDA., eis que próprio e tempestivo.

No mérito, decido não provê-lo, pela fundamentação constante da decisão da Pregoeira.

Belo Horizonte/MG, 08 de abril de 2019.

HELENO ROSA PORTES

Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo,

I – RELATÓRIO

A licitante CONSERVO SERVIÇOS GERAIS LTDA., já identificada e qualificada nos autos do processo licitatório em tela, inconformada com a decisão proferida pela Pregoeira que declarou vencedora do certame a empresa PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA., interpôs recurso administrativo pelas razões e fundamentos a seguir expostos.

Em síntese, a Recorrente alega que a Recorrida lançou a sua proposta no Portal de Compras do Estado de Minas (Compras/MG) – SIAD, plataforma desenvolvida e gerenciada pela SEPLAG, utilizada nos processos licitatórios deflagrados pela PGJ, em desconformidade com o item 9 e o item 3 do Anexo II, ambos do edital. Argui, ainda, que os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade foram afetados.

Ao final, a empresa supramencionada requer seja revertida a decisão proferida pela Pregoeira, com suspensão do andamento do certame, até o julgamento final, desclassificando-se a empresa declarada vencedora.

Em sede de contrarrazões, a empresa Plansul Planejamento e Consultoria Ltda., também já qualificada nos autos, manifestou-se no sentido de desprovemento do recurso, sustentando, em síntese, que se sagrou classificada em primeiro lugar após o desempate por sorteio realizado aleatório e eletronicamente pelo sistema Compras/MG, conforme previsão legal, não havendo, portanto, ofensa aos princípios legais, e solicitando que, por ter atendido às exigências editalícias, seja mantida como vencedora da licitação.

É o breve relato.

II – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Presente o interesse recursal, a peça foi apresentada tempestivamente, devendo, portanto, ser conhecida.

III – DO MÉRITO

III.1 – DAS CONDIÇÕES DE ACEITABILIDADE DAS PROPOSTAS

A Recorrente inicia suas razões recursais alegando que a empresa Plansul cadastrou a proposta inicial inadequadamente no Portal de Compras/MG, uma vez que os valores preenchidos para os itens 1 e 2 foram discordes com os do edital, e que por esse motivo, o lançamento de valor menor para o item 1 do que o permitido seria o fator determinante para a classificação da empresa Plansul em primeiro lugar, após o término da fase de lances.

A fim de fundamentar as suas razões, a Recorrente, em documento protocolado na PGJ na data de 29/03/2019, solicitou esclarecimentos quanto aos horários e datas em que foram inseridas as propostas iniciais das empresas participantes deste pregão.

Primeiramente, é importante esclarecer que, embora este Órgão se depare com as mais diversas situações próprias das licitações, foi a primeira vez que em uma licitação deflagrada pela PGJ mais de uma empresa ofertou valor global idêntico **e não deu lances durante a disputa**, pois que lançaram em suas propostas iniciais o preço mínimo permitido no edital (empresas Plansul, Conservo e Guardiões).

Desta feita, a Procuradoria-Geral de Justiça, para fins de esclarecimento dos licitantes e para o conhecimento da própria Instituição, fez consulta à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, visando a obter resposta, com a máxima segurança, acerca de qual seria o critério utilizado pelo sistema para promover o desempate entre propostas iniciais com preços globais idênticos.

Formulado o questionamento, a SEPLAG informou que o critério de desempate seria o temporal, sugerindo que deveria estar em primeiro lugar a empresa que tinha cadastrado sua proposta antes de todas as demais no sistema.

Na oportunidade, disponibilizou os seguintes dados quanto ao momento em que as propostas iniciais de cada licitante teriam sido cadastradas:

CONSERVO SERVICOS GERAIS LTDA	13/03/19 11:40:37,776000000
GUARDIOES SERVICOS E CONSERVADORA EIRELI	13/03/19 12:31:48,038000000
PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA	18/03/19 17:12:40,037000000
ARTEBRILHO MULTISERVIÇOS LTDA	25/03/19 11:40:09,499000000
TOP SERVICE GESTÃO DE SERVIÇOS E PESSOAS LTDA - ME	21/03/19 10:46:03,865000000
AGILE EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA - EPP	25/03/19 18:34:59,941000000
LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.	25/03/19 18:46:03,754000000
APPA SERVIÇOS TEMPORARIOS E EFETIVOS LTDA	25/03/19 17:34:21,026000000

Como se percebe, configura-se que a proposta da empresa Conservo Serviços Gerais Ltda. precedeu às demais quanto à data e horário no cadastramento inicial no Portal de Compras/MG.

Nesse sentido, de acordo com as informações prestadas pela SEPLAG até aquele momento, a primeira colocada deveria ser a ora Recorrente, e não a Recorrida, como havia informado o sistema.

Logo, ao detectar uma incoerência entre a informação prestada pela SEPLAG e o resultado fático do certame, este Órgão solicitou esclarecimentos, no intuito de identificar se teria ocorrido um erro do sistema ou se este teria utilizado um outro critério para promover o desempate entre as três primeiras colocadas.

No intuito de esclarecer se a tese defendida pela Recorrente em seu recurso era verdadeira, foi questionado por este Órgão à SEPLAG inclusive se o sistema não teria utilizado o valor do item, e não o valor global do lote,

como critério de desempate.

Na oportunidade, a SEPLAG, ao reanalisar a questão, percebeu **que se tratava de um empate entre propostas iniciais e não de um empate entre lances**. Nesse sentido, visando a esclarecer definitivamente a questão, informou que o critério usado para o desempate foi o sorteio aleatório realizado pelo sistema, em observância à regra contida no inciso XXI, art. 13 do Decreto Estadual n.º 44.786/08:

“Art. 13. O pregão na forma eletrônica observará as seguintes regras:

XXI - no caso de empate entre duas ou mais **propostas, em que seus proponentes não tiverem ofertado lance**, será realizado, **obrigatoriamente, sorteio aleatório pelo próprio sistema**”. (grifo nosso)

Da leitura atenta do Decreto Estadual n.º 44.786/08, que regulamenta o pregão eletrônico no Estado de Minas Gerais, restou superada a questão, uma vez que o critério temporal, previsto em seu art. 13, XXIII, é aplicado apenas para empate entre lances, não sendo o caso deste certame, senão vejamos:

“Art. 13. O pregão na forma eletrônica observará as seguintes regras:

XXIII - no caso de empate entre dois ou mais **lances, prevalecerá aquele que for recebido e registrado em primeiro lugar**, se outro procedimento não for estabelecido no edital.”

Nesse diapasão, não foi a data e horário do lançamento da proposta inicial no SIAD – Compras/MG que preteriu a Recorrente na ordem de classificação da(s) proposta(s), mas sim a observância do Decreto supramencionado, uma vez que foi realizado o sorteio aleatório pelo próprio sistema, após o término da fase de lances, dentre as três primeiras propostas cadastradas no Compras/MG – SIAD de valor global idêntico e sem lances.

Portanto, está comprovada a inveracidade da tese defendida pela Recorrente de que “[...] foi no valor unitário dos itens 1 e 2 registrado pela Plansul Planejamento e Consultoria Ltda. quando do lançamento da sua proposta no sistema que encontramos, finalmente, o erro cometido pela Recorrida que a alçou, indevidamente, ao posto de licitante que ofertou o menor preço no pregão” e que “[...] o sistema ‘entendeu’ que, apesar de haver outras duas propostas com valor global idêntico ao valor final ofertado pela Plansul, que a sua proposta era a de “menor” valor [...]”.

Deve-se frisar que, ao contrário do que alega a Recorrente, o fato de a empresa ora Recorrida ter apresentado valores unitários para os itens 1 e 2 diferentes das demais concorrentes que apresentaram valor global idêntico ao dela **em nada** influenciou o resultado do certame.

O art. 13, XXI, do Decreto Estadual 44.786/08, cuja observância no presente certame foi atestada pela SEPLAG, gerenciadora do Portal de Compras/MG, afasta por completo qualquer possibilidade de que a divergência entre os valores dos itens das propostas iniciais cadastradas no sistema tenha influenciado a classificação final dos licitantes.

Logo, inexistente o nexo causal afirmado pela Recorrente entre a proposta inicial da empresa Plansul Planejamento e Consultoria Ltda. e o fato de essa empresa ter ficado em primeiro lugar. A classificação final do certame decorreu de sorteio aleatório feito pelo sistema entre as licitantes que apresentaram propostas iniciais idênticas quanto ao valor global do lote.

Com efeito, não há lógica na tese defendida pela Recorrente de que o valor dos itens teria influenciado na classificação final. Na medida em que se opta por fazer uma licitação por lote, como no caso em questão, os itens que o compõem e seus respectivos valores logicamente são relegados a segundo plano. Caso contrário, a licitação seria por item, e não por lote.

Essa foi a razão de a proposta inicial da Recorrida não ter sido desclassificada. A divergência constatada entre os valores atribuídos por ela aos itens que compunham o lote era uma questão de menor importância naquele momento do certame, uma vez que não havia a possibilidade de gerar qualquer impacto positivo ou negativo na disputa de lances. Em outras palavras, a divergência em questão não traria benefício algum à Recorrida ao passo que não traria prejuízo algum aos demais licitantes e à Administração.

O foco principal no momento da análise das propostas iniciais era o valor global do lote, o qual seria objeto de disputa e, portanto, deveria estar dentro dos limites impostos pelo edital. Nesse aspecto, todas as empresas foram classificadas preliminarmente e puderam participar da disputa.

Nesse sentido, caso esta Pregoeira tivesse agido da forma defendida pela Recorrente e desclassificado preliminarmente a Recorrida, teria tirado o direito desta de participar do certame em razão de um fato de natureza meramente formal e sem repercussão alguma na disputa de lances.

Portanto, haveria uma flagrante desproporção entre a medida adotada por esta Pregoeira (desclassificação sumária) e sua motivação (motivo de menor importância para o processo naquele momento).

Nesse aspecto, é importante ressaltar que a aplicação do direito durante os certames licitatórios deve buscar a conciliação dos diversos princípios e regras amoldáveis ao caso concreto, de forma a atingir a máxima efetividade jurídica em prol do interesse público e dos direitos e garantias individuais envolvidos.

Para tanto, é indispensável que as decisões tomadas pela Administração não sejam unidirecionais, focadas somente na aplicação literal de um princípio ou de uma regra legal ou editalícia. É imprescindível que se analise o contexto normativo e fático presente no momento da aplicação do direito e que se tente concretizar na máxima medida possível todos os princípios jurídicos envolvidos.

Para atingir esse objetivo, o agente administrativo deve agir com razoabilidade e proporcionalidade, de forma a medir as consequências de suas decisões para todos os envolvidos, buscando o equilíbrio entre os interesses legítimos que estão em jogo.

Com base nessas diretrizes, não cabe se falar de aplicação **isolada** do princípio da vinculação ao instrumento convocatório para restringir o direito à participação da Recorrida no presente certame em decorrência de erro meramente formal em sua proposta inicial, corrigido após a disputa de lances, incapaz de gerar qualquer impacto, positivo ou negativo, na classificação final das propostas.

Caso a tese defendida pela Recorrente fosse verdadeira e o erro constatado na proposta inicial da Recorrida tivesse de fato impactado na classificação final, a decisão desta Pregoeira seria outra, uma vez que o equívoco deixaria de ser meramente formal e passaria a ter relevância dentro do processo. Entretanto, essa não é a realidade que se afigura e, portanto, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não pode se sobrepor isoladamente ao direito da Recorrida de participar do certame, à ampla participação, à isonomia e ao interesse público na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No que diz respeito aos valores cadastrados da proposta inicial no Compras/MG para os itens 1 e 2 da empresa Recorrida, considera-se que, em que pese a alegação da Recorrente, não houve desmerecimento ao princípio do instrumento convocatório, pois o que se considerou foi o princípio do formalismo moderado para se chegar à decisão mais razoável diante das peculiaridades do caso concreto. Seria de rigor excessivo desclassificar a proposta da empresa vencedora por ter lançado valor dos itens 1 e 2 diferente ao apresentado na proposta inicial, sendo que o julgamento da proposta foi pelo valor global e não por item, conforme previsto no item 9.1 do edital.

Assim, o ajuste feito na proposta final pela empresa vencedora em nada prejudicou os licitantes. Isso em razão de que, no momento da fase de lances do pregão, as três primeiras empresas concorreram em pé de igualdade com suas propostas, uma vez que ofertaram o valor mínimo permitido e, como relatado acima, o desempate entre essas propostas de valor idêntico foi o sorteio aleatório e eletronicamente realizado pelo sistema do Compras/MG, conforme informado pela SEPLAG.

É importante ressaltar que a proposta da empresa vencedora não apresentou alteração substancial e de modo algum atentou contra a isonomia entre os licitantes, uma vez que o valor global das propostas por parte das três primeiras classificadas foram os mesmos, ou seja, o preço mínimo admitido no edital. Portanto, não permitir o saneamento da proposta da empresa Recorrida seria se apegar de forma extrema ao formalismo e menosprezar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Nesse sentido, vale destacar o entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 2637/2015 – Plenário:

34. Conforme o Acórdão 834/2015-Plenário, a jurisprudência do TCU, no tocante ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, assim como o disposto nos arts. 24 e 29-A, caput e § 2º, da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008, se firmou no sentido de estabelecer a **possibilidade de aproveitamento das propostas com erros materiais sanáveis e irrelevantes em suas respectivas planilhas de custo e de formação de preços, que não**

prejudiquem o teor das ofertas, em homenagem ao princípio da razoabilidade e quando isso não se mostre danoso aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública.

35. Sobre o assunto, o Voto do Acórdão 4.621/2009-2C é esclarecedor, inclusive, contendo exemplo aplicável à situação analisada, em que se avaliou o aproveitamento de proposta com erro de preenchimento de planilha, cuja correção não acarretou aumento do valor ofertado, uma vez que coberta por diminuição na margem de lucro da empresa.

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. (grifos nossos)

Também, as razões expostas no Acórdão n.º 2.231/2006 – 2ª Câmara do TCU:

1.1.3. à utilização, pela Comissão de Licitação, das prerrogativas conferidas pelo referido regulamento, abstendo-se de inabilitar empresas e/ou desclassificar propostas quando a dúvida, erro ou omissão puderem ser saneados, nos casos em que não importe prejuízo ao interesse público e/ou aos demais participantes;

Consigne-se esclarecer que, antes da abertura da fase de lances, o exame das propostas iniciais é feito de maneira perfunctória, conforme estabelecido no subitem 8.1 do edital:

8.1. No horário indicado no Preâmbulo deste Edital, o Pregoeiro analisará perfunctoriamente as propostas comerciais e iniciará a sessão pública do pregão eletrônico.

O exame quanto à aceitabilidade das propostas é realizado em momento posterior, qual seja, após a etapa de lances, segundo se depreende dos subitens 9.2 e 9.3 do edital:

9.2. Encerrada a etapa de lances, o sistema identificará o licitante detentor da melhor oferta, o qual deverá enviar, de imediato, a proposta comercial escrita, adequada ao valor final ofertado durante a sessão do pregão e com especificação completa do objeto, inclusive com indicação de marca e modelo quando for o caso, preferencialmente para o e-mail a ser fornecido pelo Pregoeiro no “chat” do sistema ou, em último caso, para o fax (31) 3330-8334.

9.3. O Pregoeiro examinará a aceitabilidade da melhor oferta, quanto ao objeto e valor, decidindo motivadamente a respeito.

Ressalta-se a decisão do Tribunal de Contas da União TCU-Acórdão nº 2302/2012 — Plenário, que assim dispõe:

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências.

Ainda sobre o assunto, a Assessoria-Jurídico Administrativa da PGJ, consultada sobre as questões apontadas pela Recorrente, exarou o seguinte parecer:

(...) No caso, conforme informações prestadas pelo setor competente, o próprio sistema, automaticamente, realizou o sorteio entre as empresas empatadas que ofertaram o menor preço global, não interferindo no resultado o fato de a Plansul ter preenchido o valor do item de forma errônea. Tais informações obtidas junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, deverão ser juntadas ao expediente, a fim de instruí-lo e deixar claro que a indicação da empresa vencedora se deu com base no sorteio automático do sistema, sem que o erro formal da empresa Plansul tenha interferido no resultado.

Desse modo, se o sistema usou o sorteio aleatório nos termos do art. 13, XXI, do Decreto Estadual Nº 44.786/98, desclassificar a proposta da empresa Plansul pelo motivo alegado pela recorrente seria excesso de formalismo, haja vista que as três empresas apresentaram o mesmo valor global, ou seja, o valor global mínimo de R\$ 99.255.348,62.

O Supremo Tribunal Federal, em recurso ordinário em mandado de segurança, negou provimento, para manter ato do Tribunal Superior Eleitoral, que não desclassificou proposta comercial que, por equívoco, deixou de apresentar em uma dada tabela a discriminação de preços unitários, in verbis:

“A Turma negou provimento a recurso ordinário em mandado de segurança em que se pretendia a desclassificação de proposta vencedora em licitação para aquisição de urnas eletrônicas para as eleições municipais do ano 2000, em virtude do descumprimento de exigência prevista no edital - falta de apresentação dos preços unitários de determinados componentes das urnas. A Turma manteve a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que entendera que o descumprimento da citada exigência constituía mera irregularidade formal, não

caracterizando vício insanável de modo a desclassificar a proposta vencedora.” (STF, RMS 23.714-DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 5.9.2000. Grifou-se)

Desse modo, a simples falha formal ou defeito irrelevante da proposta comercial que não afete a igualdade das condições de participação não tem o condão de desclassificar a proposta vencedora.

O Tribunal de Contas da União – TCU-Acórdão nº 357/2015 — Plenário, a seu turno, tem prestigiado a adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório:

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

Nesse sentido, fundamentado-se no interesse público e por não caracterizar afronta aos princípios que norteiam o processo licitatório, entendemos que a mera irregularidade formal apontada no referido recurso, por si só, não ensejaria a desclassificação da empresa Plansul Planejamento e Consultoria Ltda.”

Frente ao exposto, não assiste razão à Recorrente, visto que foram respeitados os princípios norteadores das licitações, dentre outros, aos princípios da legalidade, da igualdade, da vinculação ao instrumento convocatório, do formalismo moderado, da eficiência, da publicidade, restando demonstrado, assim, que o pleito recursal não deve prosperar. Ademais, resta comprovado que a proposta comercial da empresa Recorrida, apresentada após a sessão da disputa e analisada com base no disposto no item 9 (“Da Aceitabilidade da Proposta”) do instrumento convocatório, atende às exigências editalícias, não sendo, portanto, passível de desclassificação.

IV – DA CONCLUSÃO

Ex positis, atenta aos preceitos constitucionais vigentes e visando sempre à transparência que deve permear as contratações públicas, esta Pregoeira posiciona-se pelo conhecimento do recurso arrojado e, no mérito, manifesta-se pelo seu desprovemento, mantendo-se irretocada a decisão hostilizada. Para tanto, faz subir a peça formal, devidamente instruída, juntamente com os autos completos, nos termos do § 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93.

Belo Horizonte/MG, 08 de abril de 2019.

Simone de Oliveira Capanema

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **SIMONE DE OLIVEIRA CAPANEMA, OFICIAL DO MINIST. PUBLICO - QP**, em 08/04/2019, às 15:11, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente por **HELENO ROSA PORTES, PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA ADJUNTO ADMINISTRATIVO**, em 08/04/2019, às 15:32, conforme art. 22, da



Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **0033331** e o código CRC **8B3E0324**.

Processo SEI: 19.16.3720.0000931/2019-55

Documento SEI: 0033331

Av. Álvares Cabral, 1690 - Bairro Lourdes - Belo Horizonte/ MG - CEP 30170-008