



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAÍSO – MA
CNPJ: 01.597.629/0001-23
GESTÃO 2021 A 2024

Folha n°

463

Processo

033-2024

Rubrica

A

PARECER:

Assunto: Desclassificação de licitante da fase de julgamento das propostas de preços.

Referência: Processo licitatório nº 006/2024, modalidade contratação de empresa para prestação de serviços especializados em planejamento, organização e realização de concurso público de provas, títulos e prova prática para seleção de candidatos para provimento de vagas em cargos de nível superior, nível médio e fundamental, e cadastro de reserva, pertencentes ao quadro permanente de pessoal da prefeitura municipal de São João do Paraíso – estado do Maranhão.

Interessado: Comissão Permanente de Licitação e Secretária Municipal de Governo e Planejamento.

Ementa: Direito Administrativo. Licitação modalidade – contratação de empresa para prestação de serviços especializados em planejamento, organização e realização de concurso público de provas, títulos e prova prática para seleção de candidatos para provimento de vagas em cargos de nível superior, nível médio e fundamental, e cadastro de reserva. Exigência de apresentação de preços unitários de todos os serviços constante da Planilha de Quantidades e Preços. Evitar e coibir “jogo de planilhas” ou “jogo de preços”. Súmula 258 do Tribunal de Contas da União (TCU). Mitigação do formalismo pela doutrina e jurisprudência, bem como da prevalência dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Doutrina e jurisprudência sobre a matéria.

PARECER I.

BREVE RELATÓRIO

O Município de **SÃO JOÃO DO PARAÍSO – MA**, deflagrou o processo licitatório nº **006/2024**, modalidade contratação de empresa para prestação de serviços especializados

Rua Marcos Silva – CEP: 65973-000 - Centro – São João do Paraíso/MA

RAWLISON LOPES
BEZERRA DE
SA:02755301325
Assinado de forma digital por
RAWLISON LOPES BEZERRA DE
SA:02755301325
Data: 2024.03.20 09:29:01
+03'00'

São João do
PARAÍSO
CIDADE DE TODOS NÓS!



ESTADO DO MARANHÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAISO - MA

CNPJ: 01.597.629/0001-23

GESTÃO 2021 A 2024

Folha n°

464

Processo n°

033-8024

Rubrica

21

em planejamento, organização e realização de concurso público, cujo objetivo é a contratação mais vantajosa visando a prestação de serviços técnicos especializados para elaboração, diagramação, impressão, logística, supervisão, aplicação de provas, análise de provas de títulos, julgamento de recursos, processamento e divulgação de resultados, ou qualquer outro tipo de ato pertinente à organização e realização de concurso público do município.

Preliminarmente, faz-se necessário narrar as seguintes ocorrências:

- 1) O aviso do edital do certame foi publicado no Diário Oficial no dia 12 de março de 2024, disponível na internet (rede mundial de computadores), através de sítio eletrônico.
- 2) A sessão pública de abertura de envio das propostas teve início às 08:00h do dia 11 de março 2024 até o dia 13 de março de 2024.
- 3) Participam do certame 02 (duas) empresas, apresentando respectivamente "documentação" e "proposta":

3.1. Empresa INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PÚBLICO-PRIVADA; Sob CNPJ nº 08.381.236/0001-27

3.2. Empresa INSTITUTO SOCIAL DA CIDADANIA JUSCELINO KUBITSCHKE; Sob CNPJ nº 08.943.412/0001-77

As duas empresas concorrentes apresentaram proposta conforme solicitado no instrumento convocatório.

4) A CPL procedeu a análise das propostas e deliberou por diligenciar sobre a proposta da licitante INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PÚBLICO-PRIVADA, fundamentando o procedimento por ter a licitante apresentado valor 48% abaixo do indicado como execução viável/exequível no que se refere a pesquisa de preço realizada remetendo a análise a um custo temerário em relação a uma execução a contento.

5) No prazo estabelecido pela contratante nos foi enviado a planilha solicitada contendo as despesas e BDI os quais entende a licitante ter atendido os termos da diligência.

6) A CPL recebeu o material fruto da diligência e após análise e considerações solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral do Município. Há de se destacar que a Procuradoria-Geral do Município, emitiu parecer de caráter opinativo, com independência técnica e funcional, mantendo autonomia com relação à autoridade consulente, sendo que a atividade consultiva observou estritamente os limites de manifestação relacionados ao campo jurídico, ressaltando que a sua manifestação não vinculará a atuação do administrador ou autoridade que tem competência decisória, nos termos da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

A Procuradoria-Geral do Município tem como objetivo representar o Município, judicial e extrajudicialmente, e exercer

Rua Marcos Silva – CEP: 65973-000 - Centro – São João do Paraíso/MA

RAWLISON LOPES
BEZERRA DE
SA:02755301325

Assinado de forma digital por
RAWLISON LOPES BEZERRA
DE SA:02755301325
Data: 2024.03.20 09:28:37
-03'00"





ESTADO DO MARANHÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAÍSO - MA
CNPJ: 01.597.629/0001-23
GESTÃO 2021 A 2024

Folha n°

465

Processo n°

033-2074

Rubrica

as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, competindo-lhe:

[...] emitir pareceres de caráter opinativo, com independência técnica e funcional, mantendo autonomia com relação à autoridade consultante, sendo que a atividade consultiva observará estritamente os limites de manifestação relacionados ao campo jurídico, ressaltando que a sua manifestação não vinculará a atuação do administrador ou autoridade que tem competência decisória;" (grifos nossos).

Eis os fatos que merecem relato.

Da análise das propostas de preços e a planilha apresentada

A análise dos preços da proposta do licitante INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PÚBLICO-PRIVADA, é momento crucial do presente processo licitatório, pois é fase responsável pela classificação ou desclassificação da empresa e em caso de desclassificação, pela definição daquela que realizará o empreendimento. Falhas nesta etapa de análise, ainda que aparentemente pequenas, poderão ensejar enormes prejuízos ao erário e, por via de regresso, aos agentes públicos responsáveis pela contratação.

Apenas o menor preço global não assegura a proposta mais vantajosa ressalta-se que com o preço em dissonância com os valores praticados no mercado surgirá a necessidade de reequilíbrio financeiro, procedimento que postergará a entrega do serviço por comprometimento direto no cronograma e consequentemente da execução.

É necessário que se realize detalhada verificação da proposta recebida com porcentagem muito abaixo do levantamento dos custos, como por exemplo, a análise dos preços unitários e sua detalhada composição, a fim de evitar problemas futuros, seja por antecipação de pagamentos, seja por pagamentos de aditivos superfaturados. Ou seja, a Administração tem o dever de coibir o malfadado "jogo de planilhas".

O primeiro passo é a verificação do preço global. O segundo, não menos importante, é a análise dos preços unitários. Para tanto, é necessário que a comissão possua orçamento referencial confiável, definido em termo de referência, e tenha claros os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.

A lei de licitações fixa parâmetros para o julgamento das propostas de preços dos licitantes, tanto em relação ao preço global, quanto no tocante aos preços unitários, o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permite a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência.

No que se refere aos valores máximos, exige que a Administração fixe os critérios a partir dos quais as propostas serão desclassificadas. Relativamente aos valores inferiores,

Rua Marcos Silva – CEP: 65973-000 - Centro – São João do Paraíso/MA

RAWLISON
LOPES
BEZERRA DE
SA:0275530132
5

Assinado de forma
digital por RAWLISON
LOPES BEZERRA DE
SA:0275530132
092822-0300

**SÃO JOÃO DO
PARAÍSO**
CIDADE DE TODOS NÓS!



ESTADO DO MARANHÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAÍSO - MA

CNPJ: 01.597.629/0001-23

GESTÃO 2021 A 2024

Folha nº

466

Processo nº

033-2024

Rubrica

21

apesar de vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, a própria Lei estabelece possibilidades de desclassificação de propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada 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, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

A exigência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global tem importância muito maior do que aparenta. Esses critérios devem ser utilizados em todos os processos licitatórios mesmo que o regime de execução seja por preço global. A preocupação básica é evitar a contratação de preços acima dos parâmetros de mercado ou, então, a de preços inicialmente vantajosos, mas que, pela distribuição de seus valores unitários, se convertam em prejuízo da Administração no decorrer de eventuais aditivos, ademais estamos em ano eleitoral e qualquer readequação do pactuado pode levar a não execução do serviço. Ou seja, a Administração deve coibir de forma incisiva tais posturas, pois o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversos julgados, entende de forma pacífica que a caracterização do "jogo de planilhas" independe da demonstração de dolo das partes envolvidas. Em relação ao tema, existem diversas manifestações do Tribunal de Contas da União (TCU), verbo ad verbum:

"O fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato. Esse controle deve ser objetivo e se dar por meio da prévia fixação de critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, tendo como referência os valores praticados no mercado e as características do objeto licitado". (Decisão nº 253/12, voto. Órgão julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Vileça. Brasília, 27 mar. 2012. DOU, 07 abr. 2012.) (grifos nossos)

Rua Marcos Silva – CEP: 65973-000 - Centro – São João do Paraíso/MA

RAWLISON
LOPES BEZERRA
DE
SA:02755301325 092806-0300

Assinado de forma
digital por RAWLISON
LOPES BEZERRA DE
SA:02755301325
Data: 2024.03.20

São João do
PARAÍSO
CIDADE DE TODOS NÓS



ESTADO DO MARANHÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAISO - MA

CNPJ: 01.597.629/0001-23

GESTÃO 2021 A 2024

Folha n°

469

Processo n°

033-2024

Rubrica

RJ

Portanto a contratação de proposta de menor preço global, incompatível com a estimativa da Administração, mas com grandes disparidades nos preços unitários, alguns abaixo dos preços de mercado, justamente os de maiores quantitativos no termo de referência se mostra temerária.

Em perfeita sintonia, o já citado Prof. Cláudio Sarian Altounian assevera: ***"Existem casos, não raros, em que determinada empresa procura vencer a licitação utilizando-se de subterfúgios que lhe permitam ofertar um preço inicial global menor, mas obter vantagens indevidas no decorrer dos contratos, seja por meio de antecipação de recebimentos, seja pela celebração de aditivos"***. (grifos nossos)

Em outras oportunidades o Tribunal de Contas da União (TCU) já decidiu:

"9.5.5. exija, da mesma forma, que as planilhas de preços detalhadas elaborada pelos licitantes discriminem a composição de todos os preços unitários dos serviços, tais como salários, encargos trabalhistas, tributos, taxa de administração, de forma a permitir a verificação da adequação dos preços dos itens àqueles praticados no mercado. (grifos nossos)"

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) sumulou a matéria nos seguintes termos, in verbis:

"SÚMULA TCU 258: As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.(grifos nossos)" Desse modo, conclui-se que a Recorrente deixou de anexar documento em conformidade com o instrumento convocatório (item 10.6), portanto foi desclassificada em consonância com as regras edilícias e legais e não há o que falar em formalismo excessivo empregado pela CPL em sua decisão."

Desta feita fulminado está o argumento de que a CPL tenha aplicado um formalismo exacerbado ao analisar a proposta/planilha de composição de custos da licitante INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PÚBLICO-PRIVADA, tendo em vista, que a

Rua Marcos Silva – CEP: 65973-000 - Centro – São João do Paraíso/MA

RAWLISON LOPES
BEZERRA DE
SA:02755301325

Assinado de forma digital por
RAWLISON LOPES BEZERRA DE
SA:02755301325
Dados: 2024.03.20 09:27:51
-03'00'

**São João do
PARAISO**
CIDADE DE TODOS NÓS!



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAÍSO - MA
CNPJ: 01.597.629/0001-23
GESTÃO 2021 A 2024

Folha nº

468

Processo nº

033-2024

Rubrica

[Handwritten signature]

planilha apresentada não contém informações suficientes para assegurar uma boa execução. Se não vejamos:

- Embora em resposta à diligência solicitada a licitante INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PÚBLICO-PRIVADA tenha sustentado que estariam sendo apresentados os custos detalhados, não é o que se verifica, por exemplo na estima de custos dos coordenadores e auxiliares de coordenação, que devido a privacidade das informações e a confiança pressupõe a contratante que todos os coordenadores e auxiliares de coordenadores, vão sair da sede da empresa (Fortaleza-CE), embora não tenha ficado claro, o valor sem detalhamento para equipe de apoio é de R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais) junto com a evidência do valor das passagens e hospedagens para 14 componentes dessa equipe não nos parece viável;
- Na mesma senda, no que se refere ao item "profissionais de saúde" (médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e socorristas) e ambulância para casos de emergências é totalmente impraticável o valor apresentado de R\$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos reais), sem contar que não há previsão de alimentação para essa equipe de profissionais da saúde;
- Já no campo da incompatibilidade da necessidade (quantitativo) tem-se que serão 7 (sete) os locais de aplicação de provas e o quantitativo referente a "FISCAL DE BANHEIRO" contempla apenas 10 (dez) contratações, o que se mostra totalmente insuficiente vez que para cada local de prova (sete escolas) minimamente a necessidade é de um contratado para cada naipe (masculino e feminino), indicando necessariamente 14 (quatorze) contratações;
- A planilha apresentada deixou de detalhar o valor com materiais diversos em forma individual por item o que prejudica a análise de custo;
- Também de forma omissiva não foi apresentado valor com deslocamento de malotes com as provas de forma segura da sede da empresa até o município de aplicação no dia da prova;
- Extraí-se que não foi observado pela planificação de custos a sobre-excelência de contratações com fito de substituição de faltosos (caso fortuito e força maior) na equipe de execução.

Desta análise temos inconsistências suficientes para temer uma contratação com tantos ajustes de ordem econômica-financeira, ademais a cada item defeituoso temos um reflexo direto no BDI apresentado pela licitante contaminando todo o processo de contratação. São frequentes as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) que prestigiam a adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas

Rua Marcos Silva – CEP: 65973-000 - Centro – São João do Paraíso/MA

RAWLISON
LOPES BEZERRA
DE
SA:02755301325
Assinado de forma digital por RAWLISON LOPES BEZERRA DE
SA:02755301325
Data: 2024.03.20
09:27:36 -03'00'

SÃO JOÃO DO PARAÍSO
CIDADE DE TODOS NÓS



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAÍSO - MAR
CNPJ: 01.597.629/0001-23
GESTÃO 2021 A 2024

Folha nº

Processo nº

469

033-2024

[Handwritten signature]

ao longo do procedimento licitatório. Resumidamente, o formalismo moderado se relaciona com a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos na lei de licitações, quais sejam, busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse sentido, orientou o TCU no acórdão 357/2015-Plenário:

“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.” (Acórdão 357/2015-Plenário) (grifos nossos)

CONCLUSÃO
Ante ao exposto, os membros da CPL, Secretaria Municipal de Governo e Planejamento e Procuradoria analisaram detidamente a documentação referente à proposta comercial/planilha detalhada e constataram com uma clareza solar que a empresa licitante não apresentou documento capaz de assegurar a exequibilidade frente ao baixo preço global apresentado.

É essencial ainda esclarecer que na Lei de Licitações é “vedada à inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente na fase de análise de proposta.” Desse modo, se o processo licitatório não obedecesse a uma ordem determinada, cada ato devendo ser praticado a seu devido tempo e lugar, fácil entender que a concorrência desembocaria numa disputa desordenada, sem limites ou garantias para os licitantes e para o Poder Público, prevalecendo ou podendo prevalecer à arbitrariedade e a parcialidade dos membros da Comissão Permanente de Licitação ou a chicana do adversário/ concorrente.

Por conseguinte, classificar a empresa INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PÚBLICO-PRIVADA, seria uma agressão virulenta aos princípios da legalidade, eficiência, moralidade, boa-fé, julgamento objetivo e competitividade. Ipso facto, implicaria numa absurda decisão sem respaldo no repertório jurisprudencial e na doutrina, ferindo a segurança jurídica e a res pública.

À luz de todo o expendido e na condição de guardião do erário público, a Procuradoria-Geral do Município, com base na legislação aplicada a contratação pública, bem como nos princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade, boa-fé, julgamento objetivo, supremacia do interesse público e competitividade, e ainda na doutrina e jurisprudências acima cotejados, opina esta assessoria jurídica pela desclassificação da proposta da INSTITUTO CONSULPAM CONSULTORIA PÚBLICO-PRIVADA, com a imediata convocação da segunda colocada no processo licitatório em análise.

É o parecer, à superior consideração.

RAWLSON
LOPES BEZERRA
DE
SA0275530182
5

Assinado de forma
Digital por RAWLSON
LOPES BEZERRA de
SA0275530182
Data: 2024.03.20
10:29:21 -03'00'

Rua Marcos Silva – CEP: 65973-000 - Centro – São João do Paraíso/MA

**São João do
PARAÍSO**
CIDADE DE TODOS NÓS!



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PARAÍSO - MA
CNPJ: 01.597.629/0001-23
GESTÃO 2021 A 2024

Folha nº 470
Processo nº 033-2024
Rubrica [assinatura]

Prefeitura Municipal de São João do Paraíso 20 de março de 2024.

RAWLISON LOPES
BEZERRA DE
SA:02755301325
RAWLISON LOPES BEZERRA DE SA
PROCURADOR ADJUNTO

Assinado de forma digital por
RAWLISON LOPES BEZERRA DE
SA:02755301325
Dados: 2024.03.20 09:27:02 -03'00'