



DECISÃO DA AUTORIDADE SUPERIOR

PROCESSO SEI Nº [2024/0020830](#)

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90044/2025

Assunto: Contratação de empresa especializada no fornecimento e locação de solução de gerenciamento de controle de acesso aos prédios da regional central e sedes administrativas I e II da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, compreendendo o fornecimento de software customizado atendendo às necessidades da instituição; catracas tipo pedestal e pcd com tecnologia de leitura para cartões de proximidade, por biometria e por senha, contendo ainda cofre coletor de cartões; cartões de acesso; kit portátil de cadastro de cartões e de captura de biometria para cadastro de usuário; licenças de uso necessárias para a solução e mão-de-obra técnica para treinamento, implementação, instalação, suporte técnico e manutenção da solução a ser adquirida.

I - DO RELATÓRIO

O Departamento de Licitações informa por meio do Despacho 661 (1510444) que em 18 de agosto de 2025 foi iniciada a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90044/2025 e que, após a fase de lances, a empresa PIRES TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA., que havia apresentado a proposta mais vantajosa para os Lotes 1 e 2, foi desclassificada sob o fundamento de que sua proposta comercial estaria em desacordo com o modelo previsto no Anexo II do edital, conforme Termos de Julgamento - Lote 1 (1482670) e Lote 2 (1482673).

Inconformada, a empresa PIRES TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA. interpôs recurso (1488225 e 1488227), em face da decisão do Pregoeiro que a desclassificou, sob os seguintes fundamentos:

- a) O edital, em seus itens 6.2 e 7.1.1, exigia a apresentação de preços unitários e totais, mas o modelo de proposta (Anexo II) era omissivo quanto à coluna de valor unitário, o que a levou a incluir tal informação para maior transparência, sem alterar o valor global da proposta;
- b) A falha identificada constitui mero vício formal, passível de correção, conforme disposto no próprio edital (itens 9.12 e 9.7.5) e no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, não sendo suficiente para justificar a desclassificação sumária, que contraria os princípios da economicidade e do formalismo moderado;
- c) Verificou-se tratamento desigual, em violação ao princípio da isonomia, uma vez que a Comissão de Licitação concedeu à outra licitante (Osmar Rodrigues Ferreira) a oportunidade de suprir a ausência de documentos essenciais de habilitação, enquanto à recorrente foi indeferido o direito de corrigir um erro estritamente formal;
- d) A ambiguidade subjacente no modelo de proposta foi implicitamente reconhecida pelo Pregoeiro, que, apenas após a desclassificação da recorrente, passou a orientar os demais licitantes quanto ao correto preenchimento da planilha.

A empresa MAXITECH SISTEMAS E TECNOLOGIA LTDA, que logrou vencedora dos referidos lotes, apresentou suas contrarrazões ao recurso administrativo (1496889).

O parecer do Pregoeiro (1510388), consubstanciado nos atos praticados durante a sessão pública, ratificou a decisão de desclassificação da licitante recorrente, sob o fundamento de que sua proposta apresentava desconformidades em relação às disposições editalícias.

Os autos foram, então, remetidos a esta autoridade superior para análise e decisão.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Verifica-se que a questão controversa recai, essencialmente, sobre a natureza do suposto erro cometido pela empresa PIRES TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA. em sua proposta, bem como sobre a correta aplicação dos princípios da vinculação ao instrumento editalício, do formalismo moderado e da isonomia.

Em suas razões recursais, a recorrente, PIRES TECNOLOGIA pontua que incluiu colunas adicionais para valores unitários em sua proposta para atender à exigência dos itens 6.2 e 7.1.1 do edital, que solicitavam preços unitários e totais, enquanto o Anexo II (Modelo de Proposta Comercial) **não** continha campo próprio para o valor unitário.

Assim, sustenta que a inclusão das referidas colunas teve como objetivo conferir maior transparência e clareza à proposta, sendo certo que sua posterior supressão não implicaria qualquer modificação nos valores globais dos lotes, caracterizando-se, portanto, como vício de natureza meramente formal e plenamente passível de saneamento.

As contrarrazões da MAXITECH, por sua vez, enfatizam a necessidade de obediência rigorosa às disposições do edital, sustentando que o equívoco cometido pela recorrente configuraria vício insanável, não podendo ser atribuído a eventuais falhas ou omissões do edital.

Na manifestação (1510388) o Pregoeiro assevera que a irregularidade verificada não se limitou à simples inserção de colunas adicionais, mas constituiu um erro substancial na precificação dos itens.

Conforme Termos de Julgamento - Lote 1 (1482670) e Lote 2 (1482673), a recorrente foi desclassificada por ter multiplicado todos os itens da planilha de preços por 30 meses, em desacordo com as instruções do Anexo II do edital, que diferenciava o cálculo para itens de fornecimento e itens de serviço continuado.

A instrução de como calcular os valores totais para cada tipo de item (fornecimento versus serviço continuado), conforme esclarecido pelo Pregoeiro em sua manifestação (1510388), estaria expressa de forma clara no modelo da proposta disponibilizado:

"No modelo de proposta consignada como Anexo II do edital, havia claras instruções de como cada item deveria ser precificado, "in verbis":

-Para o Lote 1:

01) Os valores totais referentes aos itens 1 ao 4 deverão corresponder ao valor unitário multiplicado pelo quantitativo;

02) Os valores totais referentes aos itens 5 e 6 deverão corresponder ao valor individual, multiplicado pelo quantitativo e multiplicado por 30 meses.

-Para o Lote 2:

01) Os valores totais referentes aos itens 1 ao 5 deverão corresponder ao valor unitário multiplicado pelo quantitativo;

02) Os valores totais referentes aos itens 6 e 7 deverão corresponder ao valor individual, multiplicado pelo quantitativo e multiplicado por 30 meses.

Não obstante as expressas e nítidas instruções, a recorrente preferiu ignorá-las e precificar TODOS os itens multiplicando o valor unitário pelo quantitativo e por 30, sendo que os itens de 1 a 4 (lote 1) e 1 a 5 (lote 2) deveriam ser multiplicados apenas pelo valor unitário e pelo quantitativo.

Não se trata de apenas excluir duas colunas, mas sim refazer e redefinir todos os valores propostos.

Deste modo, os erros apresentados, além de substanciais e insanáveis, não guardariam relação com os valores finais propostos."

Em apertada síntese, as instruções do Anexo II especificavam que apenas os itens 5 e 6 (Lote 1) e 6 e 7 (Lote 2) deveriam ter seus valores totais multiplicados por 30 meses, enquanto os demais deveriam ser multiplicados apenas pelo quantitativo.

Ocorre que a licitante PIRES TECNOLOGIA, multiplicou todos os itens por 30 meses, o que, segundo análise do Pregoeiro, resultou em uma proposta com valores significativamente diferentes dos que seriam obtidos pela aplicação correta das regras do edital.

Ainda conforme invocado pelo Pregoeiro em sua manifestação (1510388), a correção da planilha acarretaria na alteração do valor global com a diminuição do valor ofertado de R\$ 49.500,00 para R\$ 17.498,46 para o Lote 1 - utilizado como exemplo ilustrativo -, evidenciando que o erro não seria meramente formal, mas aritmético e substancial, impactando diretamente o preço final e a exequibilidade da proposta.

Dito isso, ao se avaliar a situação sob a ótica do ajuste proposto pela empresa em sede recursal, delinea-se o seguinte cenário:

PROPOSTA APRESENTADA PELA EMPRESA (1472309) e (1472310):

Lote 1								
ITEM	DESCRIÇÃO DO EQUIPAMENTO/MODELO/SERVIÇO	QTDE	UND	VALOR UNIT	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL/30 meses (R\$)	ITEM	DESCRIÇÃO DO EQUIPAMENTO/MOD
1	Catraca pedestal com 3 (três) braços retos, com leitores de: cartão de proximidade 125KHz; de QR Code; e de biometria digital para 3.000 digitais. Com cofre coletor de cartões para visitantes.	3	pc/unidade	R\$ 160,92	R\$ 482,76	R\$ 14.482,65	1	Catraca pedestal com 3 (três) braços retos, com leitor 125KHz; de QR Code; e de biometria digital para 3.000 de cartões para visitantes;
2	Conjunto de portinhola de acesso para cadeirantes e fechamentos. * Somente para a Regional Central	1	unidade	R\$ 61,39	R\$ 61,39	R\$ 1.841,84	2	Catraca pedestal pcd, com barreira composta por 02 com leitores de: cartão de proximidade 125khz, cc biometria digital para 3.000 digitais. Cor
3	Cartões de acesso com etiqueta (pacote com 100 unidades)	1	unidade	R\$ 12,93	R\$ 12,93	R\$ 387,76	3	Conjunto de portinhola de acesso para cadeirantes e fechamentos. * Somente para a Regional Ce
4	Instalação e configuração dos equipamentos e do software e treinamento dos usuários	2	serv	R\$ 273,90	R\$ 547,81	R\$ 16.434,18	4	Cartões de acesso com etiqueta (pacote co
5	Licença de uso do software de gestão e controle de acesso (licença ilimitada mensal), pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês	R\$ 95,32	R\$ 95,32	R\$ 2.859,69	5	Instalação e configuração dos equipamentos e do softwa
6	Garantia total do sistema (equipamento e software), englobando os serviços de manutenções preventivas, corretivas e suporte técnico, pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês	R\$ 449,80	R\$ 449,80	R\$ 13.493,88	6	Licença de uso do software de gestão e controle d mensal), pelo prazo total da vigência
VALOR TOTAL DO LOTE 1						R\$ 49.500,00	7	Garantia total do sistema (equipamento e software) manutenções preventivas, corretivas e suporte té vigência do contrato
Valor Total Lote 01: R\$ 49.500,00 (quarenta e nove mil e quinhentos reais).							VALO	
							Valor Total Lote 02: R\$ 42.500,00 (quar	

SANEAMENTO PROPOSTO PELA EMPRESA (1488225) e (1488225):

Lote 1					Lote 2				
ITEM	DESCRIÇÃO DO EQUIPAMENTO/MODELO/SERVIÇO	QTDE	UND	VALOR TOTAL/30 meses (R\$)	ITEM	DESCRIÇÃO DO EQUIPAMENTO/MODELO/SERVIÇO	QTDE	UND	VALOR TOTAL/30 meses (R\$)
1	Catraca pedestal com 3 (três) braços retos, com leitores de: cartão de proximidade 125KHz; de QR Code; e de biometria digital para 3.000 digitais. Com cofre coletor de cartões para visitantes.	3	pc/unidade	R\$ 14.482,65	1	Catraca pedestal com 3 (três) braços retos, com leitores de: cartão de proximidade 125KHz; de QR Code; e de biometria digital para 3.000 digitais. Com cofre coletor de cartões para visitantes.	3	pc/unidade	R\$ 14.482,65
2	Conjunto de portinhola de acesso para cadeirantes e fechamentos. * Somente para a Regional Central	1	unidade	R\$ 1.841,84	2	Catraca pedestal pcd, com barreira composta por 02 tubos retos (ou equivalente), com leitores de: cartão de proximidade 125khz, com leitor de QR Code, e de biometria digital para 3.000 digitais. Com cofre coletor.	1	unidade	R\$ 1.841,84
3	Cartões de acesso com etiqueta (pacote com 100 unidades)	1	unidade	R\$ 387,76	3	Conjunto de portinhola de acesso para cadeirantes e fechamentos. * Somente para a Regional Central	1	unidade	R\$ 387,76
4	Instalação e configuração dos equipamentos e do software e treinamento dos usuários	2	serv	R\$ 16.434,18	4	Cartões de acesso com etiqueta (pacote com 100 unidades)	1	unidade	R\$ 387,76
5	Licença de uso do software de gestão e controle de acesso (licença ilimitada mensal), pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês	R\$ 2.859,69	5	Instalação e configuração dos equipamentos e do software e treinamento dos usuários	2	serv	R\$ 16.434,18
6	Garantia total do sistema (equipamento e software), englobando os serviços de manutenções preventivas, corretivas e suporte técnico, pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês	R\$ 13.493,88	6	Licença de uso do software de gestão e controle de acesso (licença ilimitada mensal), pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês	R\$ 2.859,69
VALOR TOTAL DO LOTE 1				R\$ 49.500,00	7	Garantia total do sistema (equipamento e software), englobando os serviços de manutenções preventivas, corretivas e suporte técnico, pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês	R\$ 13.493,88
					VALOR TOTAL DO LOTE 2				

Ora, da análise realizada, observa-se que o referido ajuste (consistente na exclusão das colunas inseridas indevidamente) não acarreta alteração no valor global da proposta.

Ademais, cumpre destacar que o ajuste proposto coaduna a apresentação da proposta nos exatos termos proposto no modelo (ANEXO II – Modelos de proposta comercial) do Edital. Vejamos:

LOTE 1					LOTE 2			
ITEM	DESCRIÇÃO DO EQUIPAMENTO/MODELO/SERVIÇO	QUANTIDADE	UND	VALOR TOTAL/30 meses (R\$)	ITEM	DESCRIÇÃO DO EQUIPAMENTO/MODELO/SERVIÇO	QUANTIDADE	
1	Catraca pedestal com 3 (três) braços retos, com leitores de: cartão de proximidade 125KHz; de QR Code; e de biometria digital para 3.000 digitais. Com cofre coletor de cartões para visitantes.	3	pc/unidade		1	Catraca pedestal com 3 (três) braços retos, com leitores de: cartão de proximidade 125KHz; de QR Code; e de biometria digital para 3.000 digitais. Com cofre coletor de cartões para visitantes.	2	
2	Conjunto de portinhola de acesso para cadeirantes e fechamentos. * Somente para a Regional Central	1	unidade		2	Catraca pedestal pcd, com barreira composta por 02 tubos retos (ou equivalente), com leitores de: cartão de proximidade 125khz, com leitor de QR Code, e de biometria digital para 3.000 digitais. Com cofre coletor.	1	
3	Cartões de acesso com etiqueta (pacote com 100 unidades)	1	unidade		3	Conjunto de portinhola de acesso para cadeirantes e fechamentos. * Somente para a Sede administrativa I	1	
4	Instalação e configuração dos equipamentos e do software e treinamento dos usuários	2	serv		4	Cartões de acesso com etiqueta (pacote com 100 unidades)	1	
5	Licença de uso do software de gestão e controle de acesso (licença ilimitada mensal), pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês		5	Instalação e configuração dos equipamentos e do software e treinamento dos usuários	1	
6	Garantia total do sistema (equipamento e software), englobando os serviços de manutenções preventivas, corretivas e suporte técnico, pelo prazo total da vigência do contrato	01	mês		6	Licença de uso do software de gestão e controle de acesso (licença ilimitada mensal), pelo prazo total da vigência do contrato	01	
					7	Garantia total do sistema (equipamento e software), englobando os serviços de manutenções preventivas, corretivas e suporte técnico, pelo prazo total da vigência do contrato	01	

Ainda, com base na Planilha de Preços (1381445), que serviu de referência para a composição do preço referencial da licitação, observa-se que os valores totais apresentados pela recorrente encontram-se em consonância com a média de preço referencial.

Por conseguinte, impõe-se a necessidade de reavaliação da natureza do erro apontado.

Considerando que o valor global final da proposta, mesmo sob a metodologia de cálculo inicialmente adotada pela recorrente, está em conformidade com o modelo da planilha disponibilizada e encontra-se dentro dos parâmetros médios dos preços unitários e globais referenciais, a multiplicação por 30 meses aplicada a todos os itens pode ser caracterizada como vício meramente formal e passível de correção, não configurando, pois, irregularidade insanável capaz de comprometer a substância da proposta ou o valor global ofertado.

Outrossim, a conduta da empresa ao incluir colunas adicionais, parece indicar um maior detalhamento e transparência na composição dos preços, o que por si só, não denota má-fé ou intenção fraudulenta, mas, ao contrário, revela conduta zelosa ou uma interpretação diversa do modelo - que conforme alegado, poderia gerar dúvida, haja vista a ausência de previsão explícita acerca da coluna referente ao valor unitário, ainda que o edital a exigisse expressamente.

Relembre-se que o princípio do formalismo moderado, invocado pela recorrente, preconiza que falhas meramente formais não devem ensejar a desclassificação de licitantes, desde que não comprometam a isonomia, a competitividade ou a seleção da proposta mais vantajosa:

(Acórdão 11907/2011-Segunda Câmara): "Não se desclassifica propostas de licitante pelo descumprimento de exigências pouco relevantes, em respeito ao princípio do formalismo moderado e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração."

(Acórdão TCU 357/2015-Plenário): "Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. 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 3340/2015-TCU-Plenário): "Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993)."

Julgados mais recentes corroboram esse entendimento:

(Acórdão 370/2020-TCU-Plenário): "A mera existência de erro material ou de 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."

(Acórdão 2239/2018-TCU-Plenário): "que a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência afronta o interesse público e contraria a ampla jurisprudência deste Tribunal de Contas da União"

(Acórdão 906/2020-Plenário): " 21. Além disso, o item 8.1 do edital, que estabelece o critério de menor preço global para o julgamento das propostas não prevaleceu, tendo sido realizado o julgamento das propostas adentrando nas minúcias das planilhas de custos apresentadas, o que desclassificou diversas empresas com base em supostas falhas na apresentação e composição dessas planilhas.

22. Se o licitante poderia efetuar as alterações que julgasse necessárias em uma planilha de apoio, que serviria de instrumento para a formação do preço global, não se afigura razoável a desclassificação de participantes por possíveis infrações, inclusive de cunho formal, ao detalhamento dos custos a serem suportados pela empresa na eventual execução contratual.

(...)

27. Sobre o tema, o TCU tem entendimento firme, reforçado no recente Acórdão 39/2020-TCU-Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes, no sentido de que a planilha de preços tem caráter instrumental, sendo que eventual erro é de ampla e exclusiva responsabilidade do licitante, que deve arcar com os custos da execução contratual. No mesmo sentido, os Acórdãos 963/2004-TCU-Plenário, Ministro-Relator Marcos Vinícius Vilaça; Acórdão 1179/2008-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carreiro; Acórdão 4621/2009-TCU-Segunda Câmara, Ministro-Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2060/2009-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2562/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman."

Da ementas, percebe-se que o TCU tem reiteradamente decidido que o excesso de rigor na desclassificação de licitantes por vícios formais é medida inadequada, especialmente quando tais falhas não comprometem a essência da proposta.

Nesse contexto, se o valor total da proposta da PIRES TECNOLOGIA, após o devido ajuste, permanece inalterado e mostra-se vantajoso para a Administração, a desclassificação fundamentada em erro de preenchimento, revela-se medida desproporcional.

No que tange à alegação de tratamento desigual, cumpre destacar que o Pregoeiro demonstrou que a situação da empresa Osmar Rodrigues Ferreira possuía natureza diversa, vinculada à fase de habilitação, especificamente quanto à complementação de documentos técnicos, prerrogativa expressamente prevista no edital (item 10.8.14), e que, mesmo assim, culminou na inabilitação da empresa. Embora se trate de hipóteses distintas, o princípio da isonomia impõe que a Administração Pública assegure tratamento equânime aos licitantes, proporcionando oportunidades de saneamento para falhas de igual natureza, desde que não comprometam a substância do certame. Assim, caso o erro da PIRES TECNOLOGIA seja qualificado como formal e passível de correção, a recusa de conceder prazo para tal ajuste, em contraposição à concessão de oportunidade similar a outro licitante, pode configurar, efetivamente, violação ao princípio da isonomia.

Outrossim, importante salientar que não apenas a PIRES TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA. foi desclassificada pelo mesmo motivo (inserção indevida de campos relativos a valores mensais e multiplicação incorreta de itens na planilha de preços), mas também outra licitante sofreu igual sanção. Tal fato corrobora a evidência de que o modelo de proposta disponibilizado no Anexo II do edital careceu de clareza suficiente, ensejando interpretações diversas que impactaram diretamente a formulação das propostas.

Por fim, é oportuno esclarecer que a licitação ocorreu por preço global, sendo este o valor utilizado para análise da proposta, razão pela qual, os preços unitários não devem impactar na análise da melhor proposta, mas apenas da exequibilidade dos preços, o que restou demonstrado, pois mesmo com o ajuste solicitado, os preços unitários encontram-se dentro da média de mercado apurada durante o levantamento dos preços referenciais.

III - DA DECISÃO

Diante do exposto e reavaliando a análise do Pregoeiro à luz da nova interpretação de que o erro da empresa PIRES TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA. é formal e sanável, entendo que o recurso administrativo interposto merece provimento.

O erro na precificação da proposta, embora inicialmente interpretado como substancial, pode ser considerado um vício formal e sanável, uma vez que o ajuste proposto não altera o valor total da proposta e este se mantém dentro da média de preço unitário referencial.

A desclassificação por tal motivo, sem a concessão de oportunidade para saneamento, contraria os princípios da economicidade, da razoabilidade, da busca pela proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, previstos na Lei nº 14.133/2021 e amplamente reconhecidos pela jurisprudência.

Assim, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais normas aplicáveis, **DOU PROVIMENTO** ao recurso administrativo interposto pela empresa PIRES TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA.

Retornem os autos ao Departamento de Licitações para que adote as medidas necessárias para a publicação desta decisão e o prosseguimento do certame.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antônio Silva Bressane, Coordenador da Coordenadoria Geral de Administração**, em 29/09/2025, às 19:38, conforme art. 4º, da Lei 14.063/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade_documento informando o código verificador **1514645** e o código CRC **3202D8D0**.