



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

ASSESSORIA TÉCNICA E JURÍDICA PARA A GESTÃO DE BENS SERVIÇOS E PATRIMÔNIO

PARECER Nº. 332/2009

DATA: 30.11.2009

LICITAÇÃO: 114/2009 – PREGÃO PRESENCIAL

PROCESSO: 2060/2009

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação, de forma contínua, de serviços auxiliares de apoio administrativo e suporte operacional (serviços gráficos), com fornecimento de todos os uniformes necessários, nas dependências do TJMG, na capital e interior.

RECORRENTE: ADSERVIS MULTIPERFIL LTDA.

RECORRIDA: PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA.

ASSUNTO: Recurso contra ato do Pregoeiro

Senhor Pregoeiro

Com vistas a subsidiar a decisão de Vossa Senhoria, apresentamos a análise acerca de Intenção de Recurso interpostos, legitimamente por ADSERVIS MULTIPERFIL LTDA., diante de seu inconformismo pela decisão que declarou vencedora a empresa PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA., nos autos da Licitação nº. 114/2009.

A Recorrente se insurge contra a proposta apresentada pela licitante vencedora, alegando inexecutabilidade da proposta apresentada. No entanto, apesar de manifestar sua intenção recursal (conforme Ata de fls. 258/259), a Adservis não apresentou suas razões recursais, pelo que carecem de fundamentação os fatos argüidos.

É esse o breve relatório. Passemos à análise dos fatos e fundamentos apresentados.

Denota-se que a argumentação desenvolvida pela Recorrente cinge-se à inviabilidade da proposta apresentada pela PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA.

Ab initio, vale frisar que as alegações oferecidas pela impetrante não são suficientes a caracterizar a inexecutabilidade da proposta então ofertada. No ponto, é sólida na doutrina e jurisprudência que, para a arguição de



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

inexequibilidade de determinada proposta, não basta que a alegação desta condição; é preciso que a alegação reste cabalmente comprovada, sob pena de não ser admitida.

A desclassificação de uma proposta, sob a alegação de inexequibilidade, é medida somente aplicável a casos extremos, nos quais reste comprovado, cabalmente, que os valores oferecidos são inatingíveis pelo licitante.

Discorrendo sobre o tema, Joel de Menezes Niebuhr sentencia que:

*"A proposta inexequível é aquela que não se reveste de condições de ser cumprida, porquanto gera ao seu autor mais ônus do que vantagens. Frequentemente, a proposta inexequível é apurada mediante a constatação de que o preço ofertado não cobre os custos necessários a sua execução."*¹

O Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre a matéria. Em julgamento relatado pelo Min. Marcos Vilela tratou-se da excepcionalidade que cerca a medida:

*"3. O primeiro fato que causa espécie neste certame é a desclassificação sumária das propostas mais baixas. Acredito que o juízo de inexequibilidade seja uma das faculdades postas à disposição da Administração cujo exercício demanda a máxima cautela e comedimento. Afinal, é preciso um conhecimento muito profundo do objeto contratado, seus custos e métodos de produção para que se possa afirmar, com razoável grau de certeza, que certo produto ou serviço não pode ser fornecido por aquele preço. A questão se torna mais delicada quando verificamos que o valor com que uma empresa consegue oferecer um bem no mercado depende, muitas vezes, de particularidades inerentes àquele negócio, como, por exemplo, a existência de estoques antigos, a disponibilidade imediata do produto, a economia de escala, etc. Nestes casos pode existir um descolamento dos preços praticados por determinado fornecedor em relação aos dos demais concorrentes, sem que isso implique sua inexequibilidade."*² (grifos nossos).

O mesmo TCU possui outros julgados adotando a mesma linha de entendimento. Vejamos:

"7. Inicialmente, não há como negar que, no que tange ao objeto do presente Pregão, é difícil definir, com precisão, sob o aspecto da valoração de custos dos serviços, o que é inexecutável. É difícil porque, num processo licitatório, podem existir duas situações, em relação à proposta tida como inexequível. A primeira resulta da incapacidade da empresa em orçar seu preço e a segunda é resultante de má-fé. Contudo, em quaisquer das circunstâncias, é necessário que a inexequibilidade seja comprovada documentalmente, ou seja, são necessárias provas mais do que contundentes de que determinada empresa realmente não está preparada para executar o serviço objeto do contrato."

7.1. Com efeito, preceitua o art. 48, da Lei nº 8.666/93, em seu inciso II, que preços inexequíveis são aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade por meio de documentação que comprove que os custos dos insumos

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Curitiba: Zênite, 2008. p. 294.

² TCU: Acórdão 284/2008 – Plenário. Rel. Min. Marcos Vilela. D.O.U. 03.03.2008.



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições essas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.”³ (grifos nossos).

"PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2002. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE PREÇOS COM OS DE MERCADO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTAS POR PREÇO INEQUÍVOCAL. CONTRATO. PLANEJAMENTO. FALHAS FORMAIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. DETERMINAÇÕES.

1. Os processos de contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços técnico-profissionais especializados, de natureza singular, devem ser instruídos de forma a ficar evidenciada a inviabilidade de competição, a natureza singular do serviço, a notória especialização do profissional ou da empresa e a razoabilidade do preço contratado.

2. Quando da fixação, em edital de licitação, de valores de benefícios para os trabalhadores a serem contratados pela licitante vencedora, os preços estabelecidos devem estar compatíveis com os praticados no mercado.

3. Deve ser evidenciada, nos processos licitatórios, especialmente naqueles do tipo menor preço, a inexistência de propostas que sejam desclassificadas por tal motivo.

4. Deve ser efetuado cuidadoso planejamento das contratações, de modo a evitar a ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual.”⁴ (grifos nossos).

Também o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já se pronunciou sobre a matéria, consignando que:

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA PARA INTEGRAR A RELAÇÃO PROCESSUAL. MENOR PREÇO. ACATAMENTO DA PROPOSTA DE MENOR VALOR. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE FORMAL DA PROPOSTA. PREÇO INEQUÍVOCAL NÃO DEMONSTRADO.

I - A Coordenadora-Geral de Administração e Recursos Humanos do Ministério de Desenvolvimento Agrário possui legitimidade para figurar na lide, como autoridade impetrada, em face da previsão editalícia, que a ela impõe o dever de decidir os recursos que lhe forem encaminhados pela Comissão de licitação.

II - Na licitação de menor preço será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço (art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93).

III - A eventual inexistência da proposta vencedora do procedimento licitatório não pode ser presumida. É necessário que a parte interessada demonstre cabalmente que o preço cotado não corresponde à realidade dos custos.

IV - Apelação desprovida.”⁵ (grifos nossos).

Defronte às circunstâncias, é de exaltar o acerto com o qual agiu V. Sa., que, ciente de suas responsabilidades e agindo sob o império dos princípios da supremacia do interesse público e da economicidade, acatou a proposta ofertada pela empresa PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA., que adotou patamar razoável para a formulação de seu preço.

Ainda que a Recorrente apresentasse suas razões recursais (o que

³ TCU: Acórdão 650/2007. Rel. Min. Benjamin Zimler. Segunda Câmara. D.O.U. 09.04.2007.

⁴ TCU: Acórdão 251/2007. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilça. Primeira Câmara. D.O.U. 16.02.2007.

⁵ TRF 1: AMS 2001.34.00.018039-0/DF. Relator: Des. SOUZA PRUDENTE. Sexta Turma. DJ: 22/09/2003.



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

efetivamente não ocorreu), não há motivos suficientes à desclassificação da proposta vencedora do certame.

Compulsando as demais ofertas apresentadas pelos licitantes no curso do Pregão em epígrafe, temos prova evidente de que os valores oferecidos pela Empresa vencedora são plenamente factíveis, senão, vejamos:

A proposta mais alta do certame (empresa ArteBrilho Multiserviços Ltda.) apresenta valores 8,26% (oito vírgula vinte e seis por cento) maiores do que a proposta vencedora.

A própria recorrida apresentou valores superiores em apenas 6,54% (seis vírgula cinquenta e quatro por cento) em relação à proposta vencedora.

Mais relevante ainda é a proposta da Staff Empreendimentos Ltda., que excedeu a vencedora, na etapa de lances, em apenas 0,37% (zero vírgula trinta e sete por cento).

Diante da especificidade inerente à situação de desclassificação de uma proposta por inexecutabilidade de seu preço, só é dado ao condutor do pregão desconsiderar aquelas propostas que sejam gritantemente inalcançáveis – as quais não demandam dilação probatória para serem desclassificadas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas é uníssona em afirmar que o juízo de admissibilidade das propostas, exercido pelo pregoeiro, é sucinto, devendo ser aberta oportunidade para que as partes comprovem a exequibilidade de suas ofertas. Nesse sentido, temos que:

"..Nos termos da jurisprudência do TCU, não cabe ao pregoeiro ou à comissão de licitação declarar a inexecutabilidade da proposta da licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas.

(...)

11. Diante desta lacuna, não cabe ao pregoeiro estipular, de maneira subjetiva, critérios de exequibilidade de preços, uma vez que não há espaço para subjetivismos na condução dos certames públicos (art. 44, § 1º, da Lei de Licitações).

12. Para essas situações, já decidiu esta Corte que não cabe ao pregoeiro ou à comissão de licitação declarar a inexecutabilidade da proposta da licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas (Acórdão nº 1.100/2008 - Plenário).

13. Tal solução privilegia o interesse público, ao resguardar a Administração de levar a frente um certame em que a proposta é inexecutável, no mesmo passo em que impede a utilização de subjetivismos na decisão."⁶ (grifos nossos).

⁶ TCU: Acórdão 559/2009 – Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes. D.O.U. 20.02.2009.



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Não bastasse a robustez dos argumentos supra elencados, há que se destacar que, em determinadas oportunidades, o Tribunal de Contas já chegou ao extremo de admitir até mesmo propostas com valores de taxa de administração negativa:

"...Como visto, o cerne da matéria constante da presente representação diz respeito à possibilidade de se admitir ou não a oferta de taxas zero ou negativas em concorrências públicas para a contratação de serviços de fornecimento de vales alimentação ou refeição, em face da proibição contida no parágrafo 3º do art. 44 da Lei de Licitações, referente à inadmissibilidade de se admitir "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.

(...)

6. Ocorre, porém, que no laborioso trabalho realizado pelo Sr. Analista Wagner César Vieira esse destaca com acuidade, o quão temeroso seria utilizar-se como único critério para se determinar a exequibilidade da taxa de administração os aspectos de sua positividade ou negatividade, visto que poderíamos estar incorrendo em "enganosa interpretação" do citado dispositivo legal.

7. Isso porque, conforme foi apurado na inspeção em apreço, a remuneração das empresas desse ramo não se restringe à taxa de administração cobrada ou aos rendimentos eventualmente obtidos no mercado financeiro. Fica assente neste trabalho que a remuneração dessas empresas advém também das taxas de serviços cobradas dos estabelecimentos conveniados (as quais variam de 1 a 8%), das sobras de caixa que são aplicadas no mercado financeiro e das diferenças em número de dias existentes entre as operações que realiza como emissão de tickets, utilização desse pelo usuário, pagamento dos tickets pelo cliente, reembolso à rede de credenciados (varia de 7 a 16 dias).

8. Não menos esclarecedora é a colocação do Douto Ministério Público ao afirmar que não devemos nos ater apenas ao aspecto formal da norma, mas, sim, perseguir seu objetivo que é garantir que a proposta apresentada seja exequível, ou seja, permita a realização da obra e/ou serviço de boa qualidade, sem interrupções, ou mesmo, prevenir a administração da apresentação de constantes pleitos de aumentos de preços, o que, sem dúvida alguma, pode ser considerado como forma de burlar a concorrência pública.

9. Na realidade, não existiu por parte da Administração Pública a exigência de se ofertar taxas negativas. Essas taxas são ditadas pelo próprio mercado, haja vista que de 13 (treze) empresas consultadas, 10 (dez) apresentaram propostas com taxas negativas. Da mesma forma, após tal realidade fática, não vejo como afirmar que essas taxas sejam incompatíveis com as praticadas pelo mercado, vendo descaracterizada, assim, a inexecutabilidade dos preços, pois as empresas, numa sociedade capitalista como a que vivenciamos hoje, não conceberiam trabalhar com prejuízo.

10. Assiste, assim, razão à Unidade técnica quando essa afirma que o que deve prevalecer é a prova inequívoca de que o ofertante será capaz de, uma vez a ele adjudicado o objeto da licitação, executá-lo à vista de seus custos e receitas auferidas. Afinal, não se pode admitir que uma vez



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

compatível a taxa ofertada, não possa a Administração Pública realizar bons negócios. A Lei de Licitações busca conciliar a proposta mais vantajosa para a administração com os princípios da igualdade, moralidade, legalidade e legitimidade.

11. Necessário se faz aplicar a norma ao caso concreto, e neste caso não se pode desprezar a realidade do ramo de negócio envolvido, muito menos a sua evolução, sob o risco de sermos atropelados pela realidade social e econômica em constante mutação.⁷ (grifos nossos).

Todo este panorama reafirma flagrantemente a exequibilidade dos valores apresentados pela Recorrida, que se situa em realidade palpável às licitantes envolvidas no certame.

CONCLUSÃO:

Feitas essas considerações, esta Assessoria opina, *s.m.j.*, pela manutenção incólume da decisão de Vossa Senhoria quanto à aceitabilidade da classificação dos valores ofertados na etapa de lances pela Recorrida, e consequentemente a declaração de vencedora à empresa PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA., eis que prolatada em perfeita consonância com os ditames normativos disciplinadores da matéria.

À sua elevada e criteriosa apreciação.


João Pedro Oliveira Stringheta

Técnico Judiciário – ASCONT


Adriana Lage de Faria Navarro
Assessora Jurídica - ASCONT

⁷ TCU: **Decisão nº. 38/1996** - Plenário - Relator Ministro Adhemar Paladini Ghisi – D.O.U. 04.03.1996.



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

LICITAÇÃO: 114/2009 – PREGÃO PRESENCIAL

PROCESSO: 2060/2009

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação, de forma contínua, de serviços auxiliares de apoio administrativo e suporte operacional (serviços gráficos), com fornecimento de todos os uniformes necessários, nas dependências do TJMG, na capital e interior.

RECORRENTE: ADSERVIS MULTIPERFIL LTDA.

RECORRIDA: PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA.

ASSUNTO: Recurso contra ato do Pregoeiro

DECISÃO DO PREGOEIRO:

Com base nos fundamentos do Parecer da ASCONT, nº. 332/2009, mantenho a decisão de aceitabilidade da classificação dos valores ofertados na etapa de lances pelas Recorrida, e consequentemente a declaração de vencedora à empresa PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA.

Encaminhem-se os autos à DIRSEP para análise do recurso.

Em 30/11/2009.

Henrique Esteves Campolina Silva

Pregoeiro

DESPACHO DA DIRSEP:

Adotando os fundamentos do Parecer da ASCONT, Nº. 332/2009, conheço do recurso, mas, no mérito, nego-lhe provimento, ratificando a decisão do Sr. Pregoeiro, no tocante à aceitabilidade da classificação dos valores ofertados na etapa de lances pela Recorrida, e consequentemente a declaração de vencedora à empresa em questão.

Isto posto, adjudico objeto licitado à empresa PH SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA. e homologo os termos da Licitação nº. 114/200. Encaminhem-se os autos à GECOMP para as providências relativas ao certame.

Em 30/11/2009.


Selma Michaelson Dias

Diretoria-Executiva da Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio