



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Considerando o encaminhamento das razões de recurso pela empresa **CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E PRODUTOS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA.**, referentes ao Pregão Eletrônico nº 27/2010, bem como as contrarrazões apresentadas pela empresa **GUANABA SISTEMA CONTRA INCÊNDIO LTDA - ME**, passo, a seguir, a análise das ponderações/esclarecimentos prestados e do pedido formulado.

No intuito de facilitar o entendimento do presente documento, serão apresentadas, nessa ordem: a) a síntese das razões de recurso; b) as contrarrazões de recurso; c) a análise da área técnica da CGU-PR, e, por fim, d) a Conclusão acerca do pedido formulado.

1) DAS RAZÕES DE RECURSO

A recorrente apresentou, **em síntese**, as seguintes argumentações e pedido:

(...) DOS FATOS E DO DIREITO

*Como veremos abaixo, a proposta da empresa concorrente **GUANABA SISTEMA CONTRA INCÊNDIO LTDA**, que foi declarada vencedora do certame contém erros crassos, além de infringir normas constantes do Instrumento Convocatório, bem como fere dispositivos legais. Estes fatos, sem qualquer sombreamento de dúvida, impõem que a Decisão que a declarou vencedora do certame seja retificada, para que seja a mesma desclassificada e excluída do presente certame;* (grifos nossos)

*(...) Ora, Sr. Pregoeiro, o desrespeito ao Edital, por parte da licitante **GUANABA**, já começa na apresentação de sua proposta de preços, uma vez que desrespeita clara exigência contida no edital, estampada no subitem 5.6 do Instrumento Convocatório, uma vez que não detalha em sua proposta as especificações detalhadas dos serviços a serem executados, ou seja, não cumpre uma das regras previamente impostas, e para a qual não apresentou qualquer objeção da fase apropriada.* (grifos nossos)

*A própria equipe técnica, ao analisar a 1ª proposta de preços apresentada pela **GUANABA**, após o encerramento da etapa de lances, com fulcro no estabelecido no subitem 8.6.1 do edital, efetuou diligência junto à empresa classificada em primeiro, detectando várias irregularidades na proposta apresentada, em síntese:* (grifos nossos)

- 1. Vale transporte: cotação de valor “zero”;*
- 2. Salário fixado para o supervisor, diferente do estabelecido na CCT mencionada na própria proposta de preços;*
- 3. Valores cotados para o item da proposta “uniformes/equipamentos”;*
- 4. Alíquota do SAT inserida na proposta, de 2% (dois por cento), quanto a legislação determina que o percentual seja de 3% (três por cento);* (grifos nossos)

(...) Em cumprimento à determinação do Pregoeiro da CGU-PR, a **GUANABA apresentou, em síntese, as seguintes justificativas** para as irregularidades apontadas em sua proposta de preços:

1. Vale transporte: cotação de valor “zero”:

Resposta: **“o valor do desconto é maior que o valor do benefício, o que traz prejuízo para o funcionário”.**

2. Salário fixado para o supervisor, diferente do estabelecido na CCT mencionada na própria proposta de preços:

Resposta: **“realizamos a correção nas planilhas”.**

3. Valores cotados para o item da proposta “uniformes/equipamentos”:

Resposta: **“Custo do uniforme = 110,00x4 (por ano)=440,00/12 (meses)=36,66
Custo do material = A empresa possui um estoque no qual é capaz de suprir as necessidades do órgão durante toda a vigência contratual, onde foi possível até reduzir o custo mensal com este item (equipamentos) para adequação do valor final da proposta...”** (grifos nossos)

4. Alíquota do SAT inserida na proposta, de 2% (dois por cento), quando a legislação determina que o percentual seja de 3% (três por cento):

Resposta: **realizamos a correção nas planilhas.**

Merece destaque, dentre outras, a resposta apresentada quando ao questionamento de nº 3 acima – **custo do item “uniformes/equipamentos”,** haja vista que ao declarar que **“possui um estoque no qual é capaz de suprir as necessidades do órgão durante toda a vigência contratual”** a GUANABA **infringe um dos pilares das licitações públicas, que é o princípio da ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES.** (grifos nossos)

Ora, Sr. Pregoeiro, **se considerássemos como plausível a alegação apresentada pela GUANABA, estaríamos ratificando a infringência de um dos pilares das licitações públicas, que é a igualdade entre os licitantes.** Se assim procedêssemos, **significaria a prevalência, nas licitações promovidas pela Administração, daquelas empresas que detivessem maiores condições econômicas,** pois seguindo-se essa linha torpe de raciocínio, **poderíamos cotar em nossa proposta um valor “zero” ou “simbólico” para o item materiais/equipamentos, se os tivéssemos em nossos estoques/almoxxarifados.** (grifos nossos)

Ademais, há se destacar que a GUANABA APRESENTOU, **como comprovante de custo para o item uniforme, a nota fiscal de nº 0005, do fornecedor “Maria Maria”, onde se verifica o custo de um “conjunto em brim”.** (grifos nossos)

Ocorre, Sr. Pregoeiro, que **o uniforme do brigadista não composto apenas por um “conjunto em brim”.** Compõem a peça outros itens, como cinto, camiseta, meia, coturno. (grifos nossos)

(...) Após apresentar as justificativas referentes à Diligência 01, **novamente equipe técnica, por intermédio da Diligência 02, solicitou informações à GUANABA, haja vista a detecção de novas irregularidades nas planilhas de preços apresentadas, em síntese:**

Despesas Administrativas/Operacionais: cotação de **percentual de 0,1%**, não sendo suficiente para cobrir custos com: **Treinamentos, capacitação, reciclagem, exercícios simulados, relatórios, PPCI, palestras;** (grifos nossos)

Lucro: cotação de percentuais de 0,1%;

Seguro: não cotação;

Novamente a GUANABA, no intuito de se sagrar vencedora da licitação a qualquer custo, ignora as regras mais elementares dos processos licitatórios, senão vejamos:

estabelece **que todos os custos elencados** pela equipe da CGU **“são custos fixos, ou seja, não se alteram em função deste novo contrato”;**

informa que **“não está trabalhando com lucro zero, ou seja, o pouco que será acrescentado com mais este contrato é de boa valia”;** (negrito nosso)

declarou que **“a empresa possui um plano de seguro em grupo, onde o custo é mínimo com acréscimo deste contrato. Quanto a reciclagem, o custo é quase zero, pois o certificado do brigadista é válido por 02 anos, e na maioria das vezes cumpre-se todo um contrato sem a necessidade que haja uma só reciclagem”;**

alega, também, que **itens como treinamento e palestras são ministrados por engenheiro de segurança do trabalho que já faz parte da folha de pagamento;**

por fim, **informa possuir 2 (dois) funcionários na reserva, que já fazem parte da folha de pagamento da empresa e que serão inseridos no contrato. Informa ainda que mantém contratos com outros órgãos públicos, declarando que possui capacidade para assumir o contrato ora licitado.** (todos grifos nossos)

(...)

Não há qualquer legalidade, ou mesmo razoabilidade, em se fazer afirmações do tipo “temos disponível em estoque”, ou “temos em nossa folha de pagamento”, ou já “faz parte dos custos fixos”, ou ainda, “o pouco que será acrescentado com mais este contrato é de boa valia” etc.

Apenas para efeito de análise da total impropriedade das alegações apresentadas pela GUANABA, **se as considerássemos como válidas, novamente estaríamos privilegiando licitantes em detrimento de outros, pois se a empresa possuísse em seu quadro funcionários reservas, detivesse equipamentos em estoque, aceitasse uma remuneração contratual irrisória e, ainda, tivesse recursos para bancar diversos outros custos não repassados à planilha de preços, levaria grande vantagem em relação a outros licitantes, colidindo frontalmente com a isonomia que deve imperar entre os licitantes.**

O julgamento das propostas de preços deve ser baseado em critérios objetivos e, absolutamente, numéricos. **Se há a obrigatoriedade de curso de formação e reciclagem para os profissionais a serem utilizados nos serviços, deve ser incluído na proposta o custo com tal item.** Se a empresa não é entidade filantrópica, ou seja, visa o lucro nas suas operações, deve prever tal retorno. **Se há a obrigatoriedade de se fornecer uniformes e equipamentos, tais custos devem ser previstos.**

Se aceitássemos como plausíveis as alegações apresentadas pela GUANABA, **significaria a prevalência das empresas com maior poderio econômico/financeiro, pois poderiam “banciar” vários itens das planilhas de preços, sem ter que repassá-los, haja vista sua capacidade de “tê-los em estoque”, ou mesmo “provê-los sem qualquer custo” para os contratantes.**

(...)CONCLUSÃO

*Sr. Pregoeiro, havendo a empresa Recorrida GUANABA SISTEMA CONTRA INCÊNDIO LTDA – ME, **flagrantemente deixado de cumprir normas constantes do Instrumento Convocatório, resta provado que a Decisão prolatada por Vossa Senhoria deverá ser revista, para tornar a proposta da Recorrida DESCLASSIFICADA, POR SER ATO DE LEGALIDADE E JUSTIÇA!** Caso não seja esse o entendimento desse d. Pregoeiro, seja o presente encaminhado à autoridade superior para apreciação.*

2) DAS CONTRARRAZÕES DE RECURSO

As contrarrazões apresentadas pela empresa **GUANABA SISTEMA CONTRA INCÊNDIO LTDA - ME não serão aqui dispostas**, pois o teor das mesmas se consubstancia, quase na sua totalidade, em **mera reprodução das diligências e respectivas respostas já transcritas acima** no tópico "**DAS RAZÕES DE RECURSO**".

3) DA ANÁLISE DAS RAZÕES DE RECURSO

No que tange à alegação inicial da recorrente, no sentido de que a **empresa GUANABA, “de pronto teria desrespeitado exigência contida no edital, estampada no subitem 5.6 do Instrumento Convocatório”,** já que **“não detalhou em sua proposta as especificações detalhadas dos serviços a serem executados”, tal não merece prosperar.**

A prescrição inserta no subitem 5.6 do Edital é **regra padrão utilizada na grande maioria dos Editais publicados no âmbito da Administração Pública**, visando atender às disposições normativas que regem a matéria (Lei nº 8.666/93, Decreto nº 5.450,2005, IN SLTI/MP nº 02/2008), **contudo não pode ser utilizada, por si só, como elemento de fundamentação para a desclassificação de uma proposta**, pois tal procedimento configuraria **formalismo excessivo, desprovido de qualquer razoabilidade.**

A aplicação isolada de tal dispositivo editalício, em consonância com os normativos, é **atenuada no próprio instrumento convocatório**, conforme transcrito abaixo:

*“(…) 5.6.2.1. A **ausência do detalhamento do objeto** no citado campo **não acarretará a desclassificação da proposta da licitante**, podendo tal falha ser **sanada mediante realização de diligência** destinada a esclarecer ou complementar as informações.(…)*

*(…) 22.1. **É facultado ao Pregoeiro ou à Autoridade Superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência** destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo.*

*(…) 22.8. **O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará no afastamento da licitante**, desde que sejam possíveis a **aferição da sua qualificação e a exata compreensão da sua Proposta**, durante a realização da sessão pública desta licitação.*

Quanto às falhas e/ou impropriedades apontadas, mais especificamente quanto ao **vale transporte de valor zero, salário do supervisor inferior ao fixado na CCT, alíquota do SAT menor do que o determinado pela legislação, valores cotados para o item da proposta “uniformes/equipamentos”, despesas administrativas/Operacionais com percentual de 0,1%**

e **lucro com percentual de 0,1%**, resta claro que, com base nas respostas apresentadas pela empresa GUANABA, e considerando as ponderações da recorrente, **estes últimos pontos – (valores dos uniformes/equipamentos) e percentuais de despesa administrativa/operacional e do lucro –** foram tomados pela empresa CONFERE como **objetos principais de seu recurso, no qual a mesma concentrou seus esforços.**

A recorrente, em síntese, alega que o valor e os percentuais cotados para esses itens (“uniformes/equipamentos”; **despesa administrativa/operacional e do lucro**) são **irrisórios**, não sendo suficientes para cobrir os custos a eles relacionados, e que **não seriam aceitáveis as justificativas formuladas** pela empresa GUANABA, no sentido de que a fixação de tal valor e percentuais estaria fundada no fato de possuir **itens disponíveis em estoque, profissionais pertencentes à folha de pagamento, despesas como parte dos custos fixos**, e que **não estariam trabalhando com lucro zero**, por entender que tal procedimento estaria **ferindo o princípio da isonomia.**

No que se refere à **irrisoriedade/inexequibilidade de preços**, entendo oportuno apresentar abaixo alguns excertos de normativos, do Edital, bem como de posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários, que tratam do assunto.

Lei nº 8.666/93

(...) Art. 40. (...)

X- o **critério de aceitabilidade dos preços unitário e global**, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e **vedados a fixação de preços mínimos**, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...) Art. 44. (...)

§3º **Não se admitirá 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.** (grifamos)

IN SLTI/MP nº 02/2008

(...) Art. 29. (...)

§ 2º **A inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos**, desde que **não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta.** (grifamos)

(...)

§ 3º **Se houver indícios de inexequibilidade** da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, **poderá ser efetuada diligência**, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, **para efeito de comprovação de sua exequibilidade**, podendo adotar, **entre outros, os seguintes procedimentos:**

I - questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexequibilidade;

II - **verificação de acordos coletivos, convenções coletivas** ou sentenças normativas em dissídios coletivos de trabalho;

(...)

VI - **verificação de outros contratos que o proponente mantenha com a Administração** ou com a iniciativa privada;

(...)

(...); e

XIII - **demais verificações que porventura se fizerem necessárias.** (...)"
(grifamos)

Edital

(...) **8.7.1. A inexecuibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta.**
(grifamos)

Deliberações do Tribunal de Contas da União - TCU

(...) 9.3.3 estabeleça, nos instrumentos convocatórios de licitações, critérios objetivos para a desclassificação de licitantes em razão de **preços excessivos ou manifestamente inexecuíveis**, atendendo ao princípio do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93, **sem prejuízo de que, antes de qualquer providência para desclassificação por inexecuibilidade, seja esclarecido junto ao licitante acerca de sua capacidade de cumprimento do objeto** no preço ofertado; (Acórdão TCU nº 1.159/2007 – 2ª. Câmara)
(grifamos)

(...) 18. Destaco que **o entendimento acima coaduna-se com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas no sentido de que não cabe à Comissão de Licitação ou ao Pregoeiro declarar a inexecuibilidade da proposta da licitante**, devendo facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade de suas ofertas (ex vi dos Acórdãos nº 2.093/2009-Plenário, 559/2009-1ª Câmara, 1.079/2009-2ª Câmara, 141/2008-Plenário, 1.616/2008-Plenário, 1679/2008-Plenário, 2.705/2008-Plenário e 1.100/2008-Plenário, dentre outros).

(...)

20. Cabe destacar, por fim, que **o posicionamento ora adotado encontra respaldo na Instrução Normativa nº 2/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, em seu artigo 29, § 2º, estabelece que "a inexecuibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta".** (Acórdão TCU nº 1.092/2010 – 2ª. Câmara)

Doutrina

(...) **A desclassificação da proposta por irrisoriedade de preço depende da evidenciação da inviabilidade de sua execução**, (...).

(...) **é obvio que não cabe ao edital estabelecer coeficientes mínimos de produtividade, margens de lucro ou preços máximos de insumos e custos**.

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 454)

As normas e os posicionamentos citados acima deixam assente a **obrigatoriedade da Administração Pública em tratar com o máximo de cautela** as situações que envolvam a **análise de preços irrisórios/inexequíveis**, devendo-se, **em cada caso concreto**, conceder à licitante **ampla possibilidade de justificar/demonstrar sua real capacidade em prestar os serviços** demandados, antes da tomada de qualquer decisão.

Entretanto, a **Lei não define critérios objetivos** relacionados à identificação de **proposta/preço irrisório/inexequível** ou mesmo **incompatível com o mercado**. Acrescente-se aqui que mesmo os **doutrinadores** e a **jurisprudência** dominantes não lograram êxito em **delimitar tais conceitos** de forma definitiva e consensual.

Em razão das dificuldades de se definir tais parâmetros, **e considerando as disposições insertas na IN SLTI/MP nº 02/2008**, o único procedimento legal cabível à CGU-PR seria **prever a possibilidade de realização de diligência com o intuito de avaliar eventuais hipóteses de inexequibilidade/irrisoriedade**.

À época, na fase de análise da proposta, **o Pregoeiro, com o auxílio da área técnica**, entendeu que as **respostas às diligências**, elaboradas pela empresa GUANABA, eram **satisfatórias**, e que, por isso, **justificariam** o valor e percentuais informados para os itens **“uniformes/equipamentos”** (R\$ 79,99), **“despesa administrativa/operacional”** (0,10%) e **“lucro”** (0,10%), e que, **até aquele momento, não existia elementos suficientes para se formar a convicção do contrário**.

Naquela oportunidade, o entendimento firmado pelo Pregoeiro/área técnica foi fundamentado, principalmente, nos seguintes aspectos:

- a) os **valores e percentuais normativos (leis, CCT)** haviam sido devidamente observados e/ou ajustados pela licitante em suas planilhas;
- b) o **estoque de parte do material**, conjugado ao **valor informado nas planilhas para o item “uniformes/equipamentos”** (R\$ 43,33 superior ao valor do uniforme - R\$ 36,66, comprovado mediante Nota Fiscal), aliado ao fato da **existência de outros contratos junto à Administração Pública** (devidamente confirmados pela área técnica), e ainda apresentando-se tal valor (**R\$ 79,99**) **similar ao obtido pela CGU-PR para o mesmo item** em recente licitação para a **contratação de vigilantes (R\$ 80,00)**, cujo serviço vem sendo executado de forma satisfatória, **possibilitaria à empresa cotar tal preço**;
- c) a informação acerca da **existência de engenheiro de segurança capacitado a ministrar treinamentos pertencente à folha de pagamento**, aliada à **manutenção de outros contratos junto à Administração Pública** (devidamente confirmados pela área técnica), **possibilitaria a diluição dos custos** afetos ao item **“despesa administrativa/operacional”**;
- d) a **vedação ao órgão contratante de fazer ingerências na formação de preços privados**, por meio da **exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços** ou decorram de encargos legais, tais como reserva técnica, **lucro ou despesa administrativa**, conforme estabelece o inciso III, do § 3º, do art. 29-A, da IN SLTI/MP nº 02/2008;
- e) o **entendimento firmado no âmbito do TCU**, corroborado pela doutrina pátria, no sentido de que **eventual erro na planilha, desde que não se refiram a itens cujos valores e**

percentuais sejam fixados por lei, deverão ser suportados pela licitantes, desde que, obviamente, **avaliada a possibilidade da empresa em prestar os serviços com base na proposta apresentada**; e

- f) a consulta formal junto ao Fiscal do Contrato celebrado entre o TCU e a empresa **GUANABA**, a fim de obter informação acerca da execução dos serviços, tendo-se obtido resposta no sentido de que **a empresa vem prestando de forma satisfatória todas as cláusulas contratuais**, inclusive no tocante ao **pagamento dos salários e demais obrigações trabalhistas**. Destaque-se que os valores constantes do citado contrato, referentes aos postos de Brigadista **Diurno (R\$ 4.585,23)** e **Noturno (R\$ 4.959,59)** são compatíveis com os propostos à CGU-PR – Diurno (R\$ 4.393,63) e Noturno (R\$ 5.027,56).

Após o registro das razões de recurso, o Pregoeiro, com o auxílio da área técnica, promoveu nova avaliação das planilhas, com a finalidade de analisar as ponderações formuladas pela recorrente, sendo que o resultado de tal exame foi a **ratificação do posicionamento externado anteriormente**.

Entretanto, é relevante aqui mencionar que essa nova análise levou em consideração também as razões de recursos apresentadas pela empresa **SANTA HELENA URBANIZAÇÃO E OBRAS LTDA.**, a qual, entre outras coisas, alegou que o valor correto para o item “Adicional Noturno”, **do Posto de 12X36 Noturno (36 horas)**, seria R\$ 368,18, ao contrário dos R\$ 337,50 informados na planilha.

A empresa SANTA HELENA, buscando sustentar sua alegação, afirmou que a fórmula a ser utilizada para o cálculo do referido Adicional Noturno seria a seguinte:

$$\text{Salário}/220 \times 20\% \times 120 = \\ \text{R\$ } 1687,50 / 220 \times 20\% \times 120 = \mathbf{184,09} \text{ (184,09 x 2 profissionais = 368,18)}$$

De fato, verifica-se que a metodologia de cálculo utilizada pela empresa **GUANABA**, multiplicando-se o percentual de 20% diretamente pelo valor do salário (R\$ 1.687,50), não foi adequada para o caso em questão.

Contudo, a fórmula apresentada pela empresa **SANTA HELENA** também merece reparo, pois o cálculo do “valor da hora trabalhada” deve levar em consideração o número total de horas efetivamente trabalhada no mês, por um profissional que labora no regime de escala de 12X36 (36 horas por semana), qual seja, **180 horas mensais**.

Assim, o método de cálculo do adicional noturno deveria considerar a seguinte fórmula:

$$\text{Salário}/180 \times 20\% \times 120 = \\ \text{R\$ } 1687,50 / 180 \times 20\% \times 120 = \mathbf{225,00} \text{ (*)}$$

(*) R\$ 225,00 seria o valor correto a ser informado no item “ADICIONAL NOTURNO” referente ao profissional que labora no regime de escala de 12X36 (36 horas semanais)

Também cumpre destacar, que a empresa SANTA HELENA ainda argumentou acerca do percentual utilizado pela recorrida para o cálculo do adicional noturno afeto ao profissional que laboraria no regime de escala de 12X36 (**12 horas semanais**), afirmando que 12% corresponderia ao previsto na cláusula décima da Convenção Coletiva do SINDESV e não do SINDBOMBEIROS.

Quanto a este aspecto assiste razão à recorrente, já que a empresa GUANABA declarou que, para o citado profissional, havia se baseado na CCT do SINDBOMBEIROS, na qual consta o percentual do adicional noturno correspondente a 20%.

Dessa forma, considerando as apurações acima, o valor mensal do profissional cotado pela recorrida para o “Brigadista Noturno” - 12X36 (36 horas semanais) - R\$ 5.027,56, mantidos inalterados os demais valores/percentuais da planilha, passaria para R\$ 4.816,25, ou seja, R\$ 211,31 a menos. (ver planilhas 1 e 2 anexas)

Já no tocante ao uso do percentual de 12 %, na planilha do “Brigadista Noturno” - 12X36 (12 horas semanais), aplicando-se a mesma metodologia descrita no parágrafo anterior, o valor mensal do profissional passaria de R\$ 1.642,89 para R\$ 1.659,16, ou seja, R\$ 16,27 a mais. (ver planilhas 3 e 4 anexas)

Considerados os erros já relatados, haveria um valor de **R\$ 194,05 (R\$ 211,31 – R\$ 16,27) passível de ser redistribuído** entre as planilhas apresentadas pela empresa GUANABA.

Diante de tais constatações, o Pregoeiro/área técnica realizou simulação, construída a partir da planilha da empresa GUANABA, por meio da qual fez constar as alterações necessárias, face às diferenças apuradas nas 02 planilhas mencionadas, bem como distribuiu o valor informado acima.

Tal distribuição foi realizada entre os itens “despesa administrativa/operacional” e “lucro”, contemplando todas as planilhas, o que possibilitou uma melhoria bastante significativa (despesa administrativa/operacional – aumento médio de 450% e lucro – aumento médio de 435%) em relação aos percentuais anteriormente informados, sem acarretar alteração do valor global da proposta. (ver planilhas de 5 a 11 anexas)

A decisão de distribuir apenas entre os itens “despesa administrativa/operacional” e “lucro”, deixando de fora outros itens questionados em sede recursal, foi baseada nos seguintes argumentos:

- a) os valores e percentuais normativos (leis, CCT) haviam sido devidamente observados e/ou ajustados pela recorrida;
- b) o valor definido para o item “uniformes/equipamentos” foi considerado tecnicamente viável, dada a convicção formada pelo Pregoeiro/área técnica à época da fase de análise da proposta, face às justificativas apresentadas e demais elementos avaliados em conjunto;
- c) a empresa GUANABA apresentou, em resposta à diligência realizada durante a fase recursal, documento comprovando possuir Apólice de Seguro em grupo de seus funcionários, subscrita pela empresa Sul América Seguro de Vida e Previdência S.A., com vigência entre 01/10/2009 e 30/09/2011; e
- d) a empresa GUANABA apresentou, em resposta à diligência realizada durante a fase recursal, documento emitido pelo Ministério da Previdência Social, comprovando possuir Fator Acidentário de Prevenção – FAP igual a 1, não havendo, por isso, necessidade de alteração no percentual SAT de suas planilhas. (**objeto do recurso apresentado pela empresa SANTA HELENA**).

Destarte, após os ajustes efetuados na simulação, e considerados os demais elementos ponderados nas análises promovidas pelo Pregoeiro/área técnica (justificativas apresentadas e

outros contratos celebrados junto a outros órgãos), **conclui-se que não há elementos suficientes para qualificar a proposta da empresa GUANABA como inexecutável.**

Por fim, o Pregoeiro/área técnica **entende não assistir razão** à empresa CONFERE quando a mesma alega que **afrontaria o princípio da isonomia** aceitar proposta que contemple **itens com valores inferiores aos usualmente praticados**, baseado no fato da proponente possuir **material disponível em estoque**, ou ter **profissionais que já fazem parte de sua folha de pagamento**, ou ser parte em **outros contratos que possibilitem diluir parte de seus custos fixos**.

Tal entendimento está fundamentado nas próprias regras de funcionamento de **um sistema capitalista**, onde as empresas **possuem ampla liberdade para formular suas propostas** e o fato de algumas delas possuírem **melhores condições econômicas, financeiras e/ou estruturais (pessoal, imóveis, maquinário etc)** acaba, naturalmente, por **possibilitar que as mesmas ofertem preços abaixo dos praticados no mercado**, sendo que essa “vantagem” não se consubstancia em afronta ao princípio da igualdade e, **tampouco, conduzirá a uma proposta inexecutável**.

Esse também é posicionamento sedimentado na jurisprudência e doutrina pátrias, conforme demonstrado abaixo.

Deliberações do TCU

“(…)

17.3.29 (...). A representante **justifica os preços irrisórios apresentados em face da sua infra-estrutura**, a qual permitiria a **diluição dos custos**. Logicamente, dadas as **peculiaridades da empresa**, **é possível a referida diluição**. (...). É o que dispõe a **Lei de Licitações**, quando a **vedação de cotação de preços irrisórios ou simbólicos é excepcionada apenas para materiais e instalações de propriedade do licitante(...)**” (Acórdão 1.700/2007 – Plenário) (grifos nossos)

“(…) **A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexecutáveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com consequências danosas à administração.**

No que se refere à inexecutabilidade, **entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do Estado espoliar o particular, tampouco imiscuir-se em decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas. Por outro lado, cabe ao próprio interessado a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.**

“(…)

Nessas circunstâncias, **caberá à administração examinar a viabilidade dos preços propostos, tão-somente como forma de assegurar a satisfação do interesse público**, que é o bem tutelado pelo procedimento licitatório. (Acórdão 141/2008 – Plenário)” (grifamos)

“(…) 3. O primeiro fato que causa espécie neste certame **é a desqualificação sumária das propostas mais baixas**. Acredito que **o juízo de inexecutabilidade**

seja uma das faculdades postas à disposição da Administração cujo o 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 inexecutabilidade. (Acórdão 284/2008 – Plenário)” (grifamos)

“(…) 13. (…). É claro que um particular pode dispor de meios que lhe permitam executar o objeto por preço inferior ao orçado inicialmente. Não obstante, não há como impor limites mínimos de variação em relação ao orçamento adotado aplicáveis a todas as hipóteses.

14. Logo, a apuração da inexecutabilidade dos preços, com exceção da situação prevista nos §§ 1º e 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93, acaba por ser feita caso a caso, diante das peculiaridades de cada procedimento licitatório.” (Acórdão 1.092/2010 – 2ª. Câmara)” (grifamos)

Doutrina

“(…) a licitação destina-se – especialmente no caso do pregão – a selecionar a proposta que acarrete o menor desembolso possível para os cofres públicos. Logo, não há sentido em desclassificar proposta sob o fundamento de ser muito reduzida. A inexecutabilidade deve ser arcada pelo licitante, que deverá executar a prestação nos exatos termos de sua oferta. A ausência de adimplemento à prestação conduzirá à resolução do contrato, com o sancionamento adequado

(…) Logo, a apuração da inexecutabilidade tem de fazer-se caso a caso, sem a possibilidade de eleição de uma regra objetiva padronizada e imutável. (…)
Mas esse limite terá de ser testado no caso concreto.” (PREGÃO, Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico, Ed. Dialética, 5ª ed., 2009, págs. 182 e 183) (grifamos)

“(…) 5) A Questão da Inexecutabilidade

O tema comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexecutabilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. (…)
O núcleo da concepção ora adotada reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada e na plena admissibilidade de propostas deficitárias.

(…)

5.1) (…)
A questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja – o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou.

(…) Se ele dispuser de recursos suficientes e resolver incorrer em prejuízo, essa é uma decisão empresarial privada. Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada. Sob esse ângulo, chega a

ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa.

(...) 5.2) (...) Se um particular dispuser-se a aplicar seus recursos para auxiliar o Estado, auferindo remuneração irrisória, isso não pode ser vedado por dispositivo infraconstitucional.

(...) 5.5) A questão da competição desleal

Nem se afigura relevante o problema da competição desleal e do risco dos preços predatórios. Mais precisamente, o tema não interessa à Comissão de Licitação, a quem não foram atribuídas competências para defesa da ordem econômica.(...)

Logo, se um dos licitantes reputar que a oferta realizada no curso do certame caracteriza prática reprovável e abuso do poder econômico, a solução não reside em obter a desclassificação por inexecuibilidade.(...)

5.6) (...) Aliás, observe-se que a eliminação de ofertas de valor reduzido pode configurar, por si só, uma ofensa aos princípios da competição leal. (...). Insista-se em que a prática de preços inferiores aos custos não configura ato ilícito em si mesmo. Se um particular dispuser-se a atuar com prejuízo, isso não configura automaticamente infração à atividade econômica." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, pgs. 455 e 456).

4) DA CONCLUSÃO

Diante do exposto até o presente momento, **considerando que o Pregoeiro/área técnica entende ter adotado as medidas de cautela necessárias a adequada avaliação da proposta, e levando em conta que as ponderações/alegações formuladas pela recorrente não lograram êxito na demonstração da irrisoriedade/inexecuibilidade dos itens citados na peça recursa, mantenho o posicionamento anteriormente firmado no sentido de CLASSIFICAR a proposta da empresa GUANABA SISTEMA CONTRA INCÊNDIO LTDA - ME.**

À consideração superior.

Em 1º de outubro de 2010.

BRUNA DE ALMEIDA LEITE

Pregoeira
CGRL/DGI/CGU-PR

De acordo.

Em de outubro de 2010.

JEFFERSON DE FREITAS MARTINS

Assessor Técnico
CGRL/DGI/CGU-PR

De acordo.

Encaminhe-se o presente documento ao Sr. Diretor de Gestão Interna para apreciação da Análise de Recurso referente ao Pregão Eletrônico nº 27/2010.

Em de outubro de 2010.

CARLA BAKSYS PINTO
Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos

Acompanho o posicionamento da Pregoeira.

Tendo em vista a **adjudicação e a homologação** do Pregão Eletrônico nº 27/2010, encaminhem-se os autos à COLIC/CGRL para prosseguimento.

Em de outubro de 2010.

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA
Diretor de Gestão Interna