



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

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

PARECER Nº 236/2010

DATA: 20.09.2010

LICITAÇÃO: 083/2010 – PREGÃO PRESENCIAL

PROCESSO: 1274/2010

OBJETO: Contratação de empresa especializada em planejar, coordenar, organizar, montar e executar eventos de interesse institucional do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, com fornecimento de toda infra-estrutura necessária.

RECORRENTE: Q2 EVENTOS LTDA.

RECORRIDA: LS LOCAÇÕES SERVIÇOS E EVENTOS LTDA.

ASSUNTO: Recurso contra ato do Pregoeiro.

Senhor Diretor-Executivo

Com vistas a subsidiar a decisão de Vossa Senhoria, apresentamos a análise acerca do Recurso interposto, legítima e tempestivamente, pela empresa Q2 EVENTOS LTDA. diante de seu inconformismo com a decisão que declarou vencedora do Lote Único do Certame Licitatório em referência a Licitante LS LOCAÇÕES SERVIÇOS E EVENTOS LTDA.

Na oportunidade, informamos a interposição de Contra-Razões pela empresa LS Locações Serviços Temporários Ltda., ora Recorrida, as quais igualmente serão objeto de análise e manifestação desta Assessoria, eis que legítima e tempestivamente protocolizadas.

As razões recursais trazidas à baila pela empresa ora Recorrente podem ser resumidas nos seguintes termos:

Aduz a Recorrente que o Pregoeiro, partindo de uma interpretação equivocada dos subitens 6.2.2. e 6.2.3. do instrumento convocatório, classificou para a etapa de lances a empresa Porto Belo Promoções Ltda. e Horedere Locações Serviços e Eventos Ltda., esta última apresentando proposta acima do valor



estimado pelo Edital, e que, por se sentir prejudicada, não teria participado da etapa de lances.

Alega que a proposta da empresa LS Locações Serviços Temporários Ltda., ora Recorrida, é inexecutável, apresentando valores de itens em desconformidade com os praticados no mercado, em decorrência da aplicação do desconto ofertado na fase de lances, que perfaz o percentual de 66,84% do valor inicial de sua planilha, consoante determina o subitem 6.3.12. do instrumento convocatório.

Requer, por conseguinte, a comprovação da exequibilidade dos serviços propostos pela citada empresa, por força do disposto no art. 4º, XI, da Lei nº. 10.520/02 e no art. 48, II, e § 1º, “a”, da Lei nº. 8.666/93, por meio de orçamentos de fornecedores, haja vista que as empresas terão que subcontratar itens da planilha, tais como *buffet*, automóveis, gráfica, dentre outros.

Afirma que esta Administração deve adotar como parâmetro para a verificação da viabilidade da proposta da empresa vencedora do certame os valores orçados no Edital, como também as propostas apresentadas pelos demais licitantes.

Ressalta a sua indignação quanto à suposta “deslealdade” na competição, revelada pela aceitação de uma proposta que, mesmo sendo a de menor valor, não possui capacidade de realização.

Destaca, ainda, a inobservância do subitem 7.1.3. do instrumento convocatório, no tocante aos documentos de habilitação econômico-financeira da empresa vencedora, haja vista a ausência de assinatura de profissional de contabilidade devidamente registrado no Conselho Regional.

Requer, ao final, “o provimento do recurso interposto, garantindo a desclassificação da empresa LS Locações por entender que não foram preenchidos todos os requisitos de ordem objetiva e subjetiva na proposta de preços e de habilitação”.

Rebatendo as alegações recursais, a empresa Recorrida afirma ter rigorosamente cumprido as normas editalícias, comprovando, de forma inequívoca, a sua capacidade em atender o objeto licitado nos termos da proposta apresentada.

Por fim, pleiteia o recebimento de suas Contra-Razões, julgando-se improcedente o Recurso interposto pela empresa Q2 Eventos Ltda., uma vez que



desprovido de respaldo fático e legal.

Reduzidas, em suma, as razões recursais ofertadas, bem como a contraposição apresentada, passemos ao exame fático-jurídico das questões postas em debate.

Ab initio, cumpre registrar as justificativas apresentadas pelo i. Pregoeiro, ao reavaliar seu decisório, insertas na CI nº. 013/2010, colacionada aos autos do Processo em epígrafe, que analisou com acuidade as alegações recursais apresentadas, concluindo pela manutenção da decisão prolatada durante a Sessão Pública do Pregão Presencial nº. 83/2010, que declarou a empresa LS Locações, Serviços e Eventos Ltda. vencedora de seu Lote Único.

Neste íterim, é com a devida *vênia* que acrescentamos as seguintes considerações à fundamentação assentada pelo Sr. Pregoeiro:

Preliminarmente, faz-se mister registrar que o presente Recurso não deve ser conhecido no tocante à alegação de classificação equivocada das empresas Porto Belo Promoções Ltda. e Horedere Locações Serviços e Eventos Ltda. para a etapa de lances, haja vista não integrar o rol de motivos elencados durante a Sessão Pública, quando manifestado o interesse em recorrer, consignados à fl. 437 dos autos em epígrafe.

Nos termos do art. 4º, XX, da Lei nº. 10.520/02, e do subitem 8.1 do Edital, a intenção e a motivação recursal dos Licitantes devem ser manifestadas no momento da Sessão Pública do Pregão, sob pena de decair-se o direito de recurso. Conforme lição doutrinária de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Questionando o pregoeiro sobre a intenção dos licitantes em recorrer, caberá a manifestação afirmativa. A lei não exige forma especial para manifestação, bastando que seja inequívoca. Porém, a norma exige o cumprimento de dois requisitos: o prazo, imediato; a apresentação da motivação.

Não basta, portanto, declarar o interesse em recorrer; é indispensável que o licitante indique expressamente o motivo, a razão do seu inconformismo; o erro ou a ilegalidade que o pregoeiro ou equipe de apoio cometeu.”

“Sempre que não coincidir os motivos e as razões do recurso, deve ser adotado o procedimento proposto na alínea “a”. O recurso é conhecido no motivo que coincide e não conhecido na parte que não coincide. No primeiro caso, em que foi conhecido, no mérito será provido ou improvido, segundo o pregoeiro reconheça a



procedência ou não, respectivamente. Na parte em que não for conhecido, também se sugere a manifestação de ofício para contrapor a argumentação do pregoeiro ao do recorrente." ¹ (grifos nossos)

Compartilhando deste entendimento, o i. Pregoeiro manifestou-se sobre a matéria na mencionada correspondência nos seguintes termos, a saber:

"Importante salientar que este Pregoeiro, ao tomar conhecimento da manifestação da intenção de recorrer da empresa Q2 Eventos, no decorrer da sessão pública, orientou verbalmente a respectiva representante sobre a necessidade de mencionar todos os motivos, aos quais ficariam vinculadas suas razões recursais.

Independente deste fato, que torna a presente alegação extemporânea, será abordado o critério de classificação das licitantes para a etapa de lances adotado por este Pregoeiro.ö

Em que pese o ocorrido, esta Administração irá proceder à análise fático-jurídica da alegação em referência como direito de petição, com fulcro no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal.

Feitas tais considerações, vejamos o que dispõem os subitens 6.2.2. e 6.2.3. do instrumento convocatório, a saber:

"6.2.2. Será declarada classificada, pelo Pregoeiro, a proposta do licitante que ofertar o menor preço global, conforme critério de julgamento indicado no preâmbulo deste Edital, bem como as propostas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquele, obedecendo as disposições do item 5."

"6.2.3. Não havendo pelo menos três propostas nas condições definidas no item anterior, o Pregoeiro classificará as melhores propostas subseqüentes, até o máximo de três."

Tais disposições editalícias encontram respaldo no art. 4º, VIII e IX, da Lei nº. 10.520/02, cuja exegese não é pacífica na doutrina e na jurisprudência pátria, conforme explanado pelo Sr. Pregoeiro, cujo teor transcrevemos:

"Realmente, os textos legais não primam pela clarividência hermenêutica, gerando diversas correntes sobre a forma de utilização deste dispositivo.

(...)

Desta forma, quando caracterizada a hipótese acima prevista, ou seja, a inexistência de, no mínimo, três propostas nas condições pré-definidas (menor

¹ Fernandes, J. U. Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 3ª Ed. Belo Horizonte. Fórum. 2008. pp. 605 e 611.



preço e superiores em até dez por cento), surgiram várias correntes juridicamente defensáveis. Abaixo seguem as 3 (três) principais interpretações e aplicações desta norma:

1) Não havendo três propostas, o Pregoeiro classificará as propostas subsequentes até o máximo de três (critério adotado por este Pregoeiro):

Exemplo: R\$ 100,00 – menor proposta – classificada

R\$ 105,00 – 5% acima da menor proposta – classificada

R\$ 111,00 – 11% acima da menor proposta – classificada pelo pregoeiro

R\$ 120,00 – 20% acima da menor proposta – classificada pelo pregoeiro

R\$ 135,00 – 35% acima da menor proposta – classificada pelo pregoeiro

R\$ 136,00 – não classificada para etapa de lances

2) Não havendo três propostas, o Pregoeiro classificará as propostas subsequentes até completar três, sendo que a menor proposta servirá como referência, não entrando no referido cálculo:

Exemplo: R\$ 100,00 – menor proposta – classificada

R\$ 105,00 – 5% acima da menor proposta – classificada

R\$ 111,00 – 11% acima da menor proposta – classificada pelo pregoeiro

R\$ 120,00 – 20% acima da menor proposta – classificada pelo pregoeiro

R\$ 135,00 – não classificada para etapa de lances

R\$ 136,00 – não classificada para etapa de lances

3) Não havendo três propostas, o Pregoeiro classificará as propostas subsequentes até completar três:

Exemplo: R\$ 100,00 – menor proposta – classificada

R\$ 105,00 – 5% acima da menor proposta – classificada

R\$ 111,00 – 11% acima da menor proposta – classificada pelo pregoeiro

R\$ 120,00 – não classificada para etapa de lances

R\$ 135,00 – não classificada para etapa de lances

R\$ 136,00 – não classificada para etapa de lances

Historicamente, este Tribunal adota o critério descrito no item 1, acima, em prol dos princípios da competitividade e do interesse público. A extemporânea alegação tenta excluir da etapa de lances concorrentes que ofertaram melhores lances no certame, sendo que pelo critério sugerido pela recorrente a licitante LS Locações, cuja oferta foi declarada vencedora, continuaria classificada para a etapa competitiva.

Cabe ainda ressaltar que no tipo eletrônico, o pregão permite a TODOS os licitantes formularem lances, fazendo com que o critério adotado por esta Casa diminua as distâncias existentes entre os dois tipos desta modalidade licitatória.”

Como cediço, esta Administração, ao adotar a interpretação extensiva dos mencionados dispositivos legais, prima pela observância dos princípios



informadores do Pregão, como os da competitividade, da economicidade e da supremacia do interesse público, garantindo, dessa forma, a realização da finalidade primeva da licitação pública, qual seja, obter a proposta mais vantajosa para a Administração Contratante.

Nas palavras do professor Joel de Menezes Niebuhr “o princípio da competitividade significa a exigência de que a Administração Pública fomente e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados, para que, com olhos na eficiência e na isonomia, aumentando o universo das propostas que lhes são encaminhadas, ela possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público.”²

Impende destacar, outrossim, que a alegação da Recorrente, de ter sido prejudicada diante da classificação das mencionadas empresas, não merece ser acolhida por esta Administração, haja vista que a mesma era detentora da proposta de menor preço, cuja situação poderia ter sido mantida na fase de lances.

Rechaçado o primeiro argumento trazido pela Licitante, ora Recorrente, cumpre adentrarmos na análise jurídica acerca da hipótese de inexecutabilidade da proposta da empresa vencedora do certame.

Afirma que a proposta da empresa LS Locações Serviços Temporários Ltda. apresenta itens com preços inferiores aos praticados no mercado, quando aplicado o desconto ofertado na etapa de lances, inviabilizando, desse modo, a execução do objeto licitado.

Vale frisar que as alegações apresentadas pela Recorrente não são suficientes a caracterizar a inexecutabilidade da proposta então ofertada. Neste ponto, é sólido na doutrina e jurisprudência que, para a arguição de inexecutabilidade, não basta a simples alegação desta condição; é preciso que seja cabalmente comprovada, sob pena de não ser admitida.

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

“ADMINISTRATIVO. MANDANDO 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.

² Niebuhr, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 4ª Ed. Curitiba. Zênite. 2006. p.49 e 214.



PREÇO INEXEQUÍVEL 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 inexecutabilidade 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.”³ (grifos nossos)

Também o Tribunal de Contas da União já se posicionou no mesmo sentido acerca da matéria:

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 inexecutável. 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 inexecutabilidade 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 inexecutáveis são aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade por meio 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 essas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.”⁴ (grifos nosso)

No mesmo sentido:

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

³ TRF 1: AMS 2001.34.00.018039-0/DF. Relator: Des. SOUZA PRUDENTE. Sexta Turma. DJ: 22/09/2003.

⁴ TCU: Acórdão 650/2007. Rel. Min. Benjamin Zimler. Segunda Câmara. D.O.U. 09.04.2007.



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 nos mercados.
3. Deve ser evidenciada, nos processos licitatórios, especialmente naqueles do tipo menor preço, a inexequibilidade das propostas que forem desclassificadas por tal motivo.
4. Deve ser efetuado cuidadoso planejamento das contratações, de modo a evitar a ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual.”⁵ (grifos nossos)

Tal entendimento é compartilhado pelo i. Pregoeiro, que afirma, nos esclarecimentos ínsitos na CI nº. 013/2010, que “a empresa recorrente não apresentou qualquer argumento objetivo e comprobatório acerca da alegada inexequibilidade.”

Analizando detidamente a planilha apresentada pela empresa vencedora, após a aplicação do desconto ofertado na fase de lances, nos termos do subitem 6.3.12. do instrumento convocatório, o i. Pregoeiro concluiu também que:

“Inicialmente, cumpre ressaltar que o desconto ofertado pela empresa LS Locações, Serviços e Eventos Ltda., resultante da diferença entre os valores da proposta inicial (R\$ 26.629,79) e do menor lance (R\$ 17.800,00) é de 33,16% (arredondamento na segunda casa decimal) e não de 66,84%, conforme cálculo da licitante recorrente. Apesar do equívoco na redação das razões recursais, a empresa Q2 Eventos efetuou corretamente os cálculos que apresentou listados em tabela no item “Da Proposta da Empresa Declarada Vencedora”.

O modelo de proposta adotado para a licitação em tela exigiu cotações unitárias de diversos serviços que compõem os eventos institucionais desta Casa.

É sabido que cada empresa possui facilidades e dificuldades para contratar, fornecer, organizar, planejar e executar cada serviço ali discriminado, o que, na prática, é facilmente verificado nas oscilações e variações entre os valores unitários ofertados por cada uma das 7 (sete) licitantes que participam deste certame. Estas características podem ser decorrentes de parcerias celebradas, mão-de-obra especializada e equipamentos próprios, dentre outras ações e estratégias empresariais.

Em virtude da empresa recorrente ter listado apenas 65 (sessenta e cinco)

⁵ TCU: Acórdão 251/2007. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Primeira Câmara. D.O.U. 16.02.2007.



subitens da proposta declarada vencedora na sessão pública dos 337 (trezentos e trinta e sete) constantes no Anexo IV do Edital (Modelo da Proposta Comercial), entende-se que a alegação de valores inexequíveis encontra respaldo neste identificado universo, o que motivou a elaboração de uma planilha comparativa entre os valores orçados pela licitante Q2 Eventos e os readequados da LS Locações, Serviços e Eventos, após aplicação do procedimento descrito no subitem 6.3.12 do Edital, que encontra-se anexa a este documento.

Numa rápida e objetiva análise da referida tabela, percebe-se que daqueles 66 (sessenta e seis) subitens, nada menos que 25 (vinte e cinco) apresentam cotações da recorrente inferiores aos alegados valores inexequíveis decorrentes da aplicação do desconto linear na proposta original da empresa LS Locações.

Para ilustrar a situação acima caracterizada, veja o primeiro subitem listado pela recorrente:

Subitem: 1.3

Descrição: Ator – Diária de 4 horas

Valor readequado da empresa LS Locações: R\$ 354,25 (trezentos e cinquenta e quatro reais e vinte e cinco centavos)

Valor ofertado pela recorrente (Q2 Eventos): R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais)

Destarte, caso este Pregoeiro entendesse pela inexequibilidade da proposta declarada vencedora, estaria também a recorrente, caso o chamamento das licitantes subsequentes chegasse a ela, desclassificada pelo mesmo critério, corroborado, inclusive, por uma “confissão” da licitante, que pode ser depreendida da simples leitura de suas ações recursais.”

Lado outro, partindo da premissa levantada pela empresa Recorrente de que este Tribunal deveria adotar, como parâmetro para a verificação da exequibilidade da proposta da empresa Recorrida, os valores orçados no Edital, como também as propostas apresentadas pelos demais licitantes, o i. Pregoeiro manifestou-se nos seguintes termos:

“Outra importante análise sobre a exequibilidade de uma proposta é a comparação com os valores praticados no mercado. O universo de participantes de uma licitação, com suas ofertas após a conclusão da competitiva etapa de lances, representa um significativo retrato desta realidade mercadológica. Como duas empresas não foram classificadas para a referida etapa e não puderam formular suas melhores condições comerciais, a citada análise abordará as 5 (cinco) propostas das demais empresas:



Empresa	Valor da Proposta	Variação em relação à proposta declarada vencedora
LS Locações, Serviços e Eventos	R\$ 17.800,00	-
Porto Belo Promoções	R\$ 17.999,00	1,12%
Horedere Locações, Serv.e Eventos	R\$ 18.000,00	1,12%
Q2 Eventos	R\$ 18.338,30	3,02%
Confidere Promoções e Eventos	R\$ 18.900,48	6,18%

Novamente a conclusão acerca da exequibilidade da proposta declarada vencedora é positiva.

Por entender as peculiaridades existentes em cada um dos serviços componentes da proposta comercial do Pregão Presencial nº 83/2010, conforme já mencionado neste documento, este Pregoeiro manteve sua decisão, por entender que nada desabona a proposta readequada apresentada pela empresa LS Locações, Serviços e Eventos Ltda.” (grifos nossos)

Impende destacar, por oportuno, a lição do renomado jurista Joel de Menezes Niebuhr, já citado alhures, quando afirma que “a desclassificação de propostas inexecutáveis está implícita no dever do pregoeiro de não aceitá-las em razão do valor”². *In casu, contrario sensu*, verifica-se, pelas justificativas consignadas pelo i. Pregoeiro, que não houve sequer dúvida acerca da exequibilidade da proposta comercial apresentada pela empresa Recorrida, apta a justificar o eventual diligenciamento por parte daquela autoridade.

Como afirmou em suas Contra-Razões, todos os requisitos editalícios foram rigorosamente atendidos, ocasionando, consequentemente, a sua declaração como vencedora do Pregão Presencial em análise, por constituir a proposta mais vantajosa para esta Administração.

No tocante à inobservância do subitem 7.1.3. do instrumento convocatório, nos termos alegados pela Recorrente, temos a esclarecer que o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis apresentadas pela Licitante LS Locações Serviços Temporários Ltda. estão devidamente assinados pelo representante da empresa e por profissional de contabilidade habilitado e devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, conforme documentos acostados às fls.453 a 458 dos autos do Processo em epígrafe.

Feitas tais considerações, esta Assessoria opina, *s.m.j.*, pela



manutenção incólume da decisão prolatada pela autoridade do i. Pregoeiro, ratificando, por conseguinte, a declaração de vencedora da Licitante LS LOCAÇÕES SERVIÇOS TEMPORÁRIOS LTDA., ora Recorrente, do Lote Único do Pregão Presencial nº. 083/2010, eis que prolatada em perfeita consonância com os ditames normativos disciplinadores da matéria.

À elevada e criteriosa apreciação de Vossa Senhoria.

Jussara Hamacek Pinto

Técnica Judiciária

Daniela Ataíde Giovannini Alves

Assessora Jurídica – ASCONT

DECISÃO DO PREGOEIRO:

Com base nos fundamentos do Parecer da ASCONT, mantenho a decisão que declarou a empresa LS LOCAÇÕES SERVIÇOS E EVETOS LTDA. vencedora do Lote Único do Certame Licitatório - Pregão Presencial nº 083/2010.

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

Em 20/09/2010.

Henrique Esteves Campolina Silva

Pregoeiro

DESPACHO DA DIRSEP:

Adotando os fundamentos do Parecer da ASCONT, conheço do recurso, interposto tempestivamente, mas, no mérito, nego-lhe provimento, ratificando a decisão do Sr. Pregoeiro, no tocante à declaração de vencedora da empresa, ora Recorrida. Encaminhem-se os autos à GECOMP para as providências relativas ao Certame.

Em 20/09/2010.

Michel G. Salomão

Diretor-Executivo da Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio